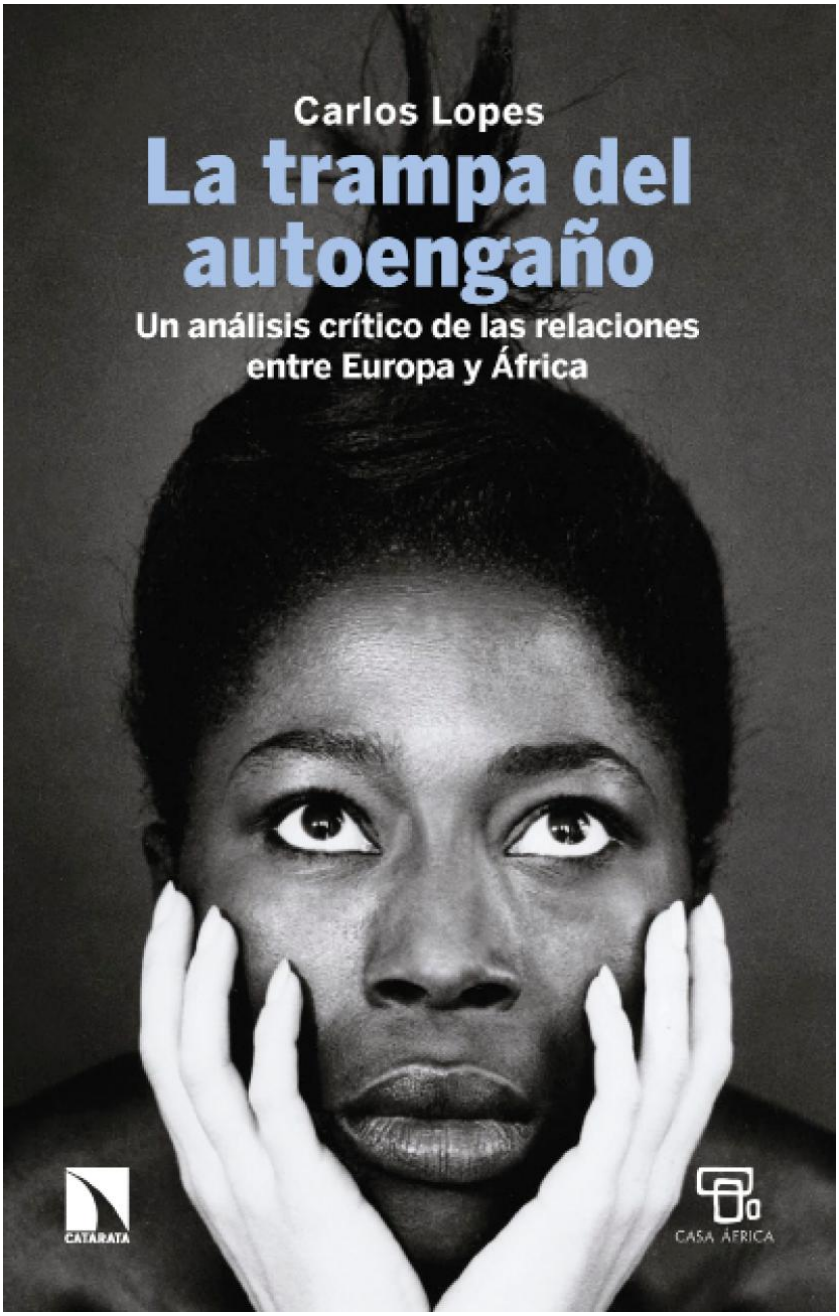
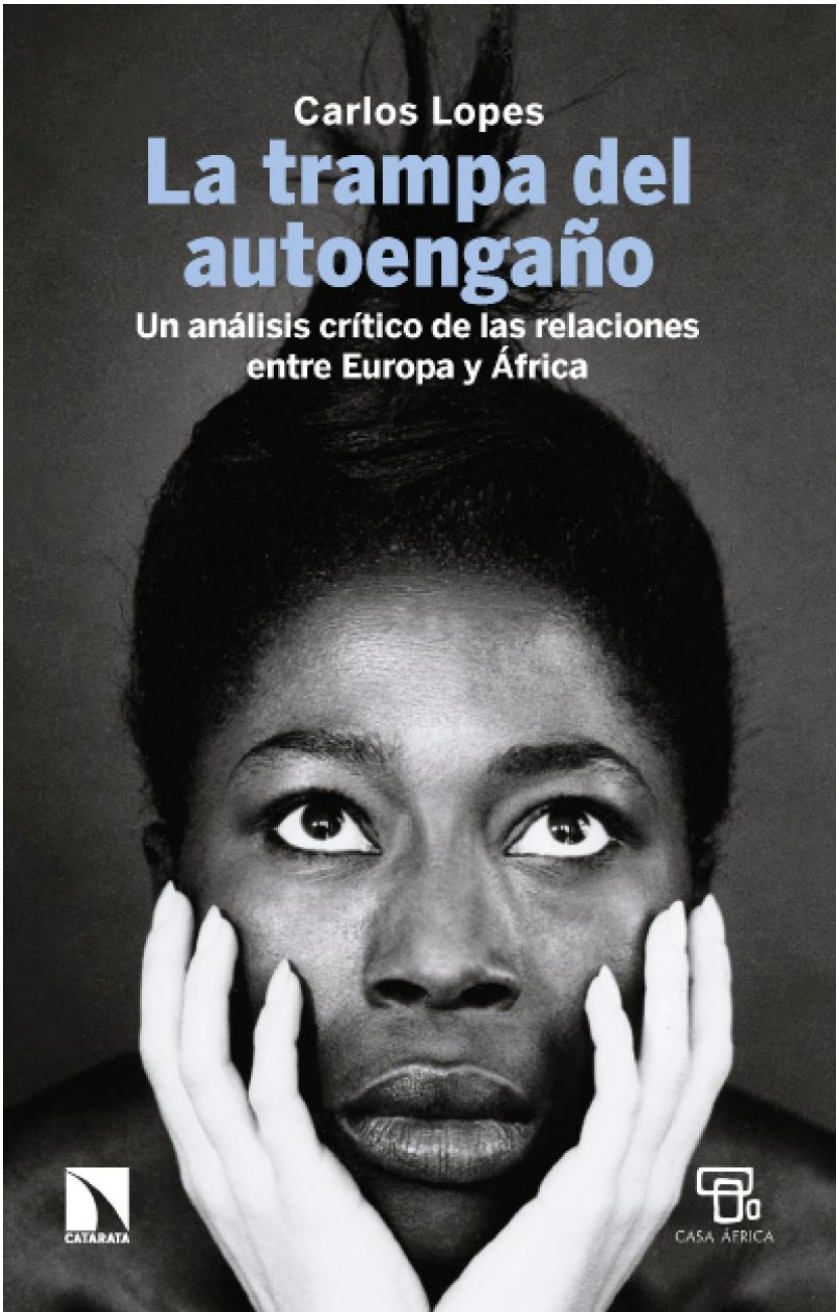
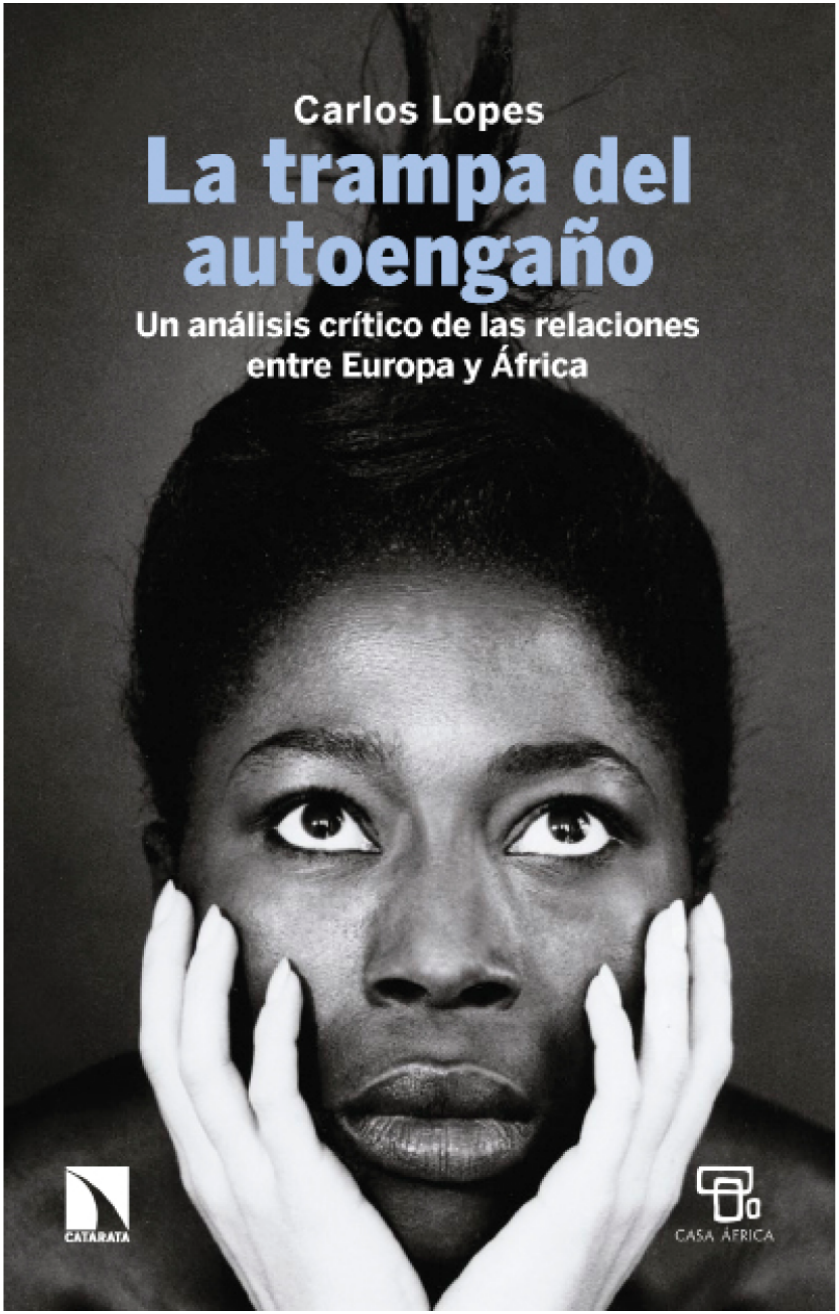

Carlos Lopes
La trampa del autoengaño
Un análisis crítico de las relaciones entre Europa y África
CATARATA
CASA ÁFRICA


Carlos Lopes
La trampa del autoengaño
Un análisis crítico de las relaciones entre Europa y África
CATARATA
CASA ÁFRICA


Carlos Lopes
La trampa del autoengaño
Un análisis crítico de las relaciones entre Europa y África
CATARATA
CASA ÁFRICA

Índice

CAPÍTULO 1. UNA CLASE MAGISTRAL SOBRE EL COMPORTAMIENTO PASIVO-AGRESIVO

El nacimiento de un libro

Qué esperar de este libro

CAPÍTULO 2. LOS IMPERIOS DE LA MENTE

Pensamiento, palabra y obra: una parodia de los conceptos erróneos sobre África

África y el Nuevo Mundo: una historia oculta

Restaurar la agencia africana: la relación entre cultura, libertad y dominación colonial

El lenguaje del desarrollo

CAPÍTULO 3. EL DECEPCIONANTE DEBATE SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA

El fruto del árbol envenenado: un breve relato de la ayuda y la caridad en África

El giro caritativo: un arma de doble filo

Mind the gap: el debate de la compensación

Más allá de la ‘buena gobernanza’ y su importancia

CAPÍTULO 4. LA VENTAJA COMPARATIVA ES UN TRUCO ANTICUADO

La interacción entre comercio y conquista

El mal holandés

Los retos de la fuga de capitales

El yugo de la cadena de valor mundial

Un camino diferente: lecciones de Asia e Irlanda

Hacia un sistema comercial más justo

CAPÍTULO 5. ¿DÉCADAS PERDIDAS O BENDICIÓN?

Una narrativa de extracción e injerencia extranjera

El colonialismo tardío no es tan antiguo

Ajuste estructural: nueva cara, mismas viejas ideas

Los buenos deseos apenas convencen

El establecimiento de objetivos universales inaugura un nuevo milenio

CAPÍTULO 6.LOS BUENOS SAMARITANOS PIERDEN EL NORTE

Una historia de la asimetría

El fin de una era: los Acuerdos de Cotonú expiran mientras el mundo entra en un bloqueo

La prueba está en el resultado: la crisis después de Cotonú

El impacto de la influencia china en la agenda europea

Demasiados gallos: la proliferación de iniciativas de la UE para África

CAPÍTULO 7.LA MIGRACIÓN OCUPA EL CENTRO DE LA ESCENA

En 2050 una de cada cuatro personas en el mundo será africana

La fijación en la linealidad

La histeria colectiva en torno a la migración

Viejas verdades: cómo el envejecimiento de la población está cambiando la cara de las economías y las sociedades

Políticas migratorias de la UE y vías para superar las tendencias neocoloniales

Disuasión a distancia: el despliegue de una nueva estrategia europea

Acuerdos y asociaciones UE-UA en materia de migración

CAPÍTULO 8. LA FANTASÍA DEL LIBRE COMERCIO

Inclinar la balanza a favor de Europa

La OMC: una oportunidad perdida para construir un sistema de comercio mundial más justo

Divide y vencerás: la llegada de los AAE a África

Primos separados: el diferente trato reservado al norte de África

Reevaluar la magnitud del comercio de África con la UE

AfCFTA: un cambio de paradigma en la dinámica comercial africana

CAPÍTULO 9.CONCLUSIONES: UNA NUEVA ERA PARA LA AGENCIA AFRICANA

Una larga historia de asimetría

Las décadas perdidas del desarrollo en el siglo XX

El contragolpe: reforzar el papel de África en la escena mundial

El futuro nos llama

ANEXOS

ANEXO A. INFORME DEL ALTO REPRESENTANTE DE LA UA PARA LAS ALIANZAS CON EUROPA A LOS ESTADOS MIEMBROS (MAYO DE 2019)

ANEXO B. LISTA DE INICIATIVAS EUROPEAS PARA ÁFRICA 1972-2022

AGRADECIMIENTOS

NOTAS

Hitos

Cover

Índice de contenido

Página de título

Página de copyright

Otros créditos

Agradecimientos

Notas al pie

Carlos Lopes

La trampa del autoengaño

Un análisis crítico de las relaciones entre Europa y África

CATARATA

CASA ÁFRICA

Con la edición de títulos como este, Casa África, en colaboración con Los Libros de la Catarata, se marca como objetivo contribuir a un mejor conocimiento de la actualidad de los países africanos así como de su historia reciente y los efectos en las sociedades civiles a través de los ensayos y textos de autores africanos y africanistas. Por tanto, esta colección aborda temáticas relacionadas con el desarrollo y el potencial del continente desde un punto de vista alejado de los estereotipos con los que tradicionalmente se han abordado las realidades africanas.

FOTOGRAFÍA DE CUBIERTA: © ANGÈLE ETOUNDI ESSAMBA, CONTRASTE 2

© Carlos Lopes, 2025

© casa África, 2025

COORDINADORA DE LA COLECCIÓN: ESTEFANÍA CALCINES

© Los libros de la Catarata, 2025

ZURBANO, 76

28010 MADRID

Tel. 91 532 20 77

www.catarata.org

La trampa del autoengaño.

Un análisis crítico de las relaciones entre Europa y África

isbne: 978-84-1064-525-4

ISBN: 978-84-1067-470-7

DEPÓSITO LEGAL: M-25.558-2025

thema: GTP/KCM/JPSN/1H

este libro ha sido editado para ser distribuido. La intención de los editores es que sea utilizado lo más ampliamente posible, que sean adquiridos originales para permitir la edición de otros nuevos y que, de reproducir partes, se haga constar el título y la autoría.

Este libro profundamente revelador es lógico y lleno de matices, aunque a menudo enfurece. Lopes muestra cómo los conceptos erróneos sobre África —desde los mapas hasta las proyecciones demográficas y las evaluaciones económicas— se unen al poder desigual para dar forma a las interacciones entre Europa y África, en detrimento de ambas. El neocolonialismo sigue estando muy extendido: en la ayuda como caridad; en la falsa promesa de la ventaja comparativa en el comercio; en la promoción del extractivismo; en las actitudes hacia la migración; y en las negociaciones internacionales. Este breve pero eficaz volumen es un desafío a las mentalidades establecidas, un manual para la autoestima en África y una llamada de atención para el resto del mundo.

Jayati Ghosh,

profesora de Economía,

Universidad de Massachusetts Amherst

Hay pocos pensadores más sutiles y eruditos que Carlos Lopes en lo que respecta a los fracasos políticos que han contribuido al pobre historial de desarrollo de África y al injusto contexto internacional en el que se ha desarrollado. Aquí nos ofrece una lectura imprescindible: un desafío que invita a la reflexión sobre la sabiduría aceptada acerca de cómo el mundo está fallando a África y cómo África está fallando a sí misma.

David Pilling,

editor jefe para África, Financial Times

La trampa del autoengaño es una importante contribución a la comprensión de las modernas relaciones entre la Unión Europea y la Unión Africana. Carlos Lopes, como Alto Representante de la UA, trató de dar un enfoque más práctico a la asociación entre África y Europa,

buscando un enfoque unificado de continente a continente y alejándose de la lógica de la ayuda. Este libro, magníficamente escrito, documenta las maniobras pasivo-agresivas de la UE para dirigir las negociaciones y la fragmentación africana, con el resultado final de que ni los objetivos de la UE ni las aspiraciones de la UA se cumplieron plenamente. Se trata de un estudio de lectura obligada para académicos, profesionales y estudiantes que deseen comprender la compleja interacción de intereses y las limitaciones de las estrategias de ambas partes y lo que puede deparar el futuro.

Alex Vines,

director del Programa para África

del Instituto Real de Asuntos Internacionales,

Chatham House y profesor adjunto de la Universidad de Coventry

Carlos Lopes ha vuelto a publicar una obra perspicaz y erudita. Utiliza su profundo conocimiento de la cultura, la lengua, la historia y la economía política para explicar la polifacética relación entre la UE y África. Se basa en sus conocimientos académicos y su vasta experiencia en las Naciones Unidas y la diplomacia para ofrecer al lector un rico tapiz de ideas sobre cada uno de los pilares de las relaciones de África con la UE, como la ayuda, el comercio, la inversión, la migración y la cooperación política. Este libro debería ser una lectura esencial para activistas, responsables políticos, investigadores, académicos y negociadores comerciales y climáticos preocupados por las futuras relaciones de África con la UE.

Faizel Ismail,

c

atedrático y director de la Nelson Mandela School

of Public Governance, Universidad de Ciudad del Cabo

Las viejas ideas, y las actitudes que fomentan, son difíciles de erradicar. Como muestra en este fascinante libro Carlos Lopes, África ha superado una relación con Europa basada en la ayuda y en las preferencias comerciales, pero las actitudes coloniales y la dinámica de poder han impedido el surgimiento de una asociación plena que provoque un beneficio mutuo. Lopes ofrece un estudio erudito e históricamente fundamentado sobre los múltiples pilares de la relación, yendo más allá de la ayuda y el comercio, y analiza la diplomacia, la geografía, la gobernanza, la inversión, la propiedad intelectual, las políticas industriales y la migración. El libro está profundamente documentado, pero es de fácil acceso. Explora con destreza la realidad compleja y heterogénea de África, ofreciendo una perspectiva crítica en la que deberá basarse la futura asociación del continente con la UE.

Dani Rodrik,

catedrático de Economía Política Internacional de la Fundación Ford

en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard

Durante la época de la trata de esclavos y el colonialismo, Europa explotó África de la forma más cruel, al tiempo que inculcaba un complejo de inferioridad en la mente de los africanos. El fin del colonialismo puso fin a las peores formas de explotación, pero las relaciones entre Europa y África siguen siendo muy desiguales, marcadas por el paternalismo europeo y la baja autoestima de los africanos. Sin embargo, las cosas están cambiando. La economía mundial está cambiando, sobre todo por el cambio climático y el auge de China. En este contexto, una nueva generación de africanos se esfuerza por redefinir sus relaciones con Europa para basarlas en la cooperación, el respeto mutuo y el progreso compartido. Carlos Lopes, destacado responsable político internacional y original pensador, está especialmente cualificado para contar la historia de una nueva África en este mundo en profunda transformación. Una lectura imprescindible para quienes desean hacer del mundo un lugar mejor para todos.

Ha-Joon Chang,

profesor de la Escuela de Estudios Orientales

y Africanos, Universidad de Londres

Este contundente estudio sobre las frustraciones de las relaciones entre Europa y África es digno de mención en varios niveles. Como antiguo Alto Representante de la UA para las Asociaciones con Europa y profundo conocedor del tema, Carlos Lopes ha escrito un libro de una honestidad visceral poco común sobre lo lejos que estamos, a pesar de la retórica prometedora, de una relación genuinamente constructiva que trascienda los paradigmas obsoletos. Basándose en su experiencia, Lopes describe meticulosamente la problemática postura de las instituciones de la UE, así como las dinámicas africanas, a veces divergentes, que socavan una posición común de la UA. Independientemente de las opiniones que se tengan sobre esta cuestión polarizante, se trata de una lectura imprescindible para cualquiera que esté interesado en las complejidades perdurables de la relación de África con Europa y, en general, en el futuro del desarrollo africano.

Ricardo Soares de Oliveira,

profesor de Política Internacional de África,

Universidad de Oxford

CAPÍTULO 1

UNA CLASE MAGISTRAL SOBRE

EL COMPORTAMIENTO PASIVO-AGRESIVO

En los prolegómenos de la XXXI Cumbre de la UA, celebrada en Nuakchot en julio de 2018, recibí un inesperado honor. El entonces presidente de la Comisión de la UA, Faki Mahamat, se dirigió a mí con una propuesta que me sorprendió: la oportunidad de guiar los esfuerzos de la UA en los acuerdos UE-EACP posteriores a 2020. Estas conversaciones acabaron desembocando en una invitación a dirigirme directamente a los jefes de Estado africanos sobre este tema.

Mi familiaridad con el ambiente de las cumbres de la UA se debía a mi anterior cargo de secretario ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África. En ese puesto, tuve la oportunidad de relacionarme con las altas esferas de la UA, una experiencia que viví con humildad. Contribuí a varias iniciativas emblemáticas a lo largo de mi mandato como, por ejemplo, la facilitación del diálogo interactivo inaugural en 2013, que fue fundamental para dar forma al posterior desarrollo de la Agenda 2063 de la UA, en cuya redacción participé (Unión Africana, 2013a).

Ante los jefes de Estado, mi mensaje fue sencillo: era necesario reconocer las diversas vías inherentes a las relaciones europeo-africanas. Aunque la agrupación EACP englobaba a muchos Estados africanos, tal vez no fuera esta el conducto más adecuado para fomentar una asociación estructural con Europa. Los acontecimientos posteriores me dieron la razón.

Presenté un triple razonamiento para respaldar este punto de vista. En primer lugar, la exclusión de los países norteafricanos del marco EACP dejaba un vacío notable. En segundo lugar, aunque compartían algunas afinidades, la inclusión de las regiones del Caribe y el Pacífico cargaba con el peso de categorizaciones históricas que no se ajustaban necesariamente a las realidades actuales. Por último, los principios fundamentales en los que se

basaban los acuerdos existentes no se ajustaban a la evolución de las relaciones comerciales de África con Europa, sobre todo teniendo en cuenta la creciente importancia de la Zona de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA, por sus siglas en inglés). Subrayé cuidadosamente que la proliferación de acuerdos comerciales divergentes podría obstaculizar el camino de integración de África de manera inadvertida, fomentando dinámicas desequilibradas debido a ideas erróneas sobre el verdadero alcance del comercio continental africano.

Para concluir, hice una modesta propuesta: un enfoque más práctico de la asociación entre Europa y África requiere una perspectiva unificada, de continente a continente, y alejarse de la lógica de la ayuda. Compartí mi convicción de que la gobernanza equitativa podría lograrse de mejor forma si se evitaba la fragmentación y el trato diferenciado entre países y regiones.

La acogida de mis propuestas fue variada: entusiasmo por parte de los más rezagados y cierta cautela por parte de algunos jefes de Estado influyentes. En retrospectiva, me di cuenta de que la presentación de los hechos que había realizado, que ilustraba vívidamente el alcance de la fragmentación en África, carecía de cierta delicadeza diplomática. Me percaté de ello al observar la creciente resistencia a mi nuevo papel tras la cumbre. Sin embargo, a pesar de las dudas iniciales, mi nombramiento recibió el necesario respaldo de la cumbre.

Posteriormente, me dispuse a formar un pequeño equipo especializado. Este equipo, cuidadosamente elegido, tenía la misión vital de recopilar la información necesaria, una tarea de suma importancia para embarcarnos en el viaje de ayudar en las próximas negociaciones de asociación por varias vías.

Los retos a los que nos enfrentábamos eran múltiples. Navegar por el panorama político exigía un equilibrio entre audacia y tacto, una línea que yo era consciente de estar recorriendo. Aunque mis convicciones sobre la necesidad de un cambio seguían siendo firmes, comprendí el valor de abordar estas deliberaciones con cierta autocrítica.

Nuestra misión adquirió un renovado sentido de urgencia a medida

que mi equipo y yo profundizábamos en los datos. Recopilamos meticulosamente pruebas para sustentar nuestras propuestas y reforzar nuestros argumentos con hechos innegables. El proceso implicó una investigación exhaustiva, consultas con expertos y un análisis minucioso de los entresijos de los acuerdos existentes.

Gracias a esta diligencia, surgió una imagen más clara. Nuestros hallazgos pusieron de relieve los problemas derivados de la fragmentación de los enfoques e iluminaron el enorme potencial de una estrategia unificada para los intereses de África. Armados con esta visión, renovamos la intención de recabar apoyos. El escepticismo inicial no era inesperado y estábamos preparados para afrontarlo con perseverancia y voluntad de compromiso constructivo.

En última instancia, no se trataba solo del papel del alto representante de la UA, sino de la posibilidad de remodelar una asociación que pudiera servir realmente a las aspiraciones colectivas de África. El viaje no había hecho más que empezar y los retos eran considerables, pero la perspectiva de una asociación más cohesionada y equitativa mantenía el ánimo alto mientras nos embarcábamos en esta importante empresa.

Las múltiples capas de la UA mostraron su vulnerabilidad durante todo el proceso, preparando el escenario para los intereses contrapuestos que los astutos actores europeos explotarían hábilmente. Dentro de este intrincado marco, el papel del alto representante de la UA se convirtió en una delicada danza que requería equilibrar con destreza los distintos puntos de vista y, al mismo tiempo, rechazar los intentos de la UE de explotar la discordia interna.

El laberíntico panorama de las dinámicas de la UA permitió a la UE emplear una maniobra estratégica: la proliferación de diferentes reuniones y configuraciones, tal y como se detalla en el capítulo 5. Esta elasticidad permitió a los ponentes europeos implicar a los líderes africanos y a las personas influyentes que se mostraban favorables a sus iniciativas fuera de las vías de negociación oficiales guiadas por la UA. Esta hábil maniobra permitió a varios actores europeos, incluida la Comisión de la UE, presentar propuestas con un apoyo africano dividido, lo que fragmentó efectivamente el

frente cohesionado que la UA pretendía presentar.

En un contexto más amplio, el grupo EACP introdujo una capa adicional de complejidad. La competencia por el liderazgo entre los embajadores africanos destinados en Bruselas y sus homólogos con sede en Addis Abeba, que representaban los intereses de los distintos órganos decisorios a los que estaban afiliados, amplificó la narrativa discordante. Al mismo tiempo, la Secretaría EACP, una estructura financiada principalmente por la UE, se atrincheró en espacios y funciones que hacía tiempo que se habían convertido en reliquias del pasado. Esta situación generó la impresión de que los representantes africanos en Bruselas estaban alineados con la jerarquía de la Comisión Europea, socavando el peso negociador de la UA.

El aprieto de la Comisión de la UA se vio agravado por la necesidad de delegar la autoridad de cada uno de los Estados miembros. Los complejos procesos de negociación con la UE obligaron a la Comisión de la UA a buscar la aprobación de un amplio abanico de instancias, lo que diluyó su posición de autoridad frente a una UE con plena autoridad negociadora.

Además, la promesa de ayuda europea o trato preferencial, intrínseca a numerosas iniciativas, ejerció una atracción magnética sobre los países africanos. La perspectiva de obtener beneficios de iniciativas concretas desvió a menudo a algunos países de la posición común, lo que requirió un delicado equilibrio entre mantener una única voz en la UA y atraer ventajas inmediatas.

En medio de esta dinámica, se desarrolló un patrón de competencias claramente identificable. Algunos países africanos se alinearon a favor de la EACP; en cambio, otros reconocieron astutamente los peligros inherentes a desviar las deliberaciones a escala continental, respaldadas por la UA, hacia una trayectoria que carecía de inclusividad y se basaba en gran medida en la premisa de la dependencia de la ayuda. La aparición de estos enfoques dualistas fomentó las divisiones en las filas de la UA y cada bando abogó por una línea de actuación distinta.

A esta complejidad se sumó el hecho de que la UE, antes de que las deliberaciones de la UA especificaran sus posiciones, ya había

aprobado una posición negociadora para el acuerdo pos-Cotonú y una “estrategia para África” (Comisión Europea, 2020; Gotev, 2017). Esta postura preexistente de la UE se convirtió en un punto de referencia implícito frente al que se esperaba que reaccionaran la UA y sus Estados miembros.

A menudo, los homólogos europeos consideraron contraproducente el desafío planteado por la firme postura del alto representante de la UA de no aceptar su plan de acción, sugiriendo que provocaba confusión y necesitaba más claridad. Al contrario, la claridad estaba totalmente presente: la UA tenía una agenda exhaustiva, esto es, la Agenda 2063, en la que se esbozaban meticulosamente sus aspiraciones de desarrollo (Unión Africana, 2013b). Además, dos cumbres de la UA habían subrayado de manera inequívoca la necesidad de que cualquier negociación sobre el acuerdo pos-Cotonú se ajustara a las decisiones aprobadas por la UA y no al contrario. Esto incluía áreas prioritarias, como se explica en el capítulo 5, y una postura estratégica alineada para salvaguardar los intereses africanos.

Por lo tanto, el quid de la cuestión no radicaba en ninguna deficiencia en la coherencia de la UA, sino más bien en el complejo desafío que planteaba el paradigma tradicional de negociación centrado en la UE. Semejante coyuntura permitió vislumbrar en profundidad la necesidad de la UA de trazar su propio rumbo autónomo, al tiempo que participaba desde un punto de vista que coincidía con sus decisiones e intereses colectivos.

La Comisión Europea estaba firmemente convencida de que las posturas de negociación que respaldaba eran sacrosantas (Gotev, 2017). Esta postura se asemejaba a la de un donante que dicta las condiciones, en la que el que proporciona los fondos tiene la sartén por el mango. Como alto representante, me propuse cambiar el discurso hacia los intereses comunes, trascendiendo la mentalidad imperante. Esto incluía enmarcar los debates en torno a la migración y el envejecimiento, la relación simbiótica entre la tecnología y el floreciente mercado de consumo africano y el papel indispensable de los minerales estratégicos y las energías renovables en el discurso sobre el clima (Lopes, 2020).

El enfoque estratégico que impulsé pretendía subrayar una verdad

fundamental: el volumen acumulado del comercio africano ejercía una influencia considerablemente mayor que las menguantes sumas de la ayuda exterior.

La respuesta de los homólogos europeos mostró una persistente inclinación a marginar al alto representante de la UA con un patrón de comportamiento pasivo-agresivo. Esto se manifestó en sus intentos de restringir mi participación en los cruciales procesos y eventos que dirigían. Además, optaron con frecuencia por ignorar las posiciones y comunicaciones que yo les transmitía. Justificaban esta postura alegando que era requisito de la Comisión de la UA la autorización de los Estados miembros para cada decisión (Lopes, 2019).

El comportamiento pasivo-agresivo consiste principalmente en expresar sentimientos negativos, resentimiento u oposición de forma indirecta, en lugar de abierta y directamente. Consiste en disimular la hostilidad o la resistencia mediante acciones sutiles, la evitación o la manipulación, en lugar de abordar abiertamente los conflictos o los problemas. Las personas pasivo-agresivas suelen utilizar tácticas como el sarcasmo, los cumplidos indirectos, la dilación, el silencio y la comunicación intencionadamente ambigua. Este comportamiento puede resultar frustrante y desafiante, ya que oculta los verdaderos sentimientos e intenciones y dificulta abordar y resolver los conflictos con eficacia.

Conscientes de la necesidad de evitar cualquier resistencia a mi planteamiento, nos comprometimos de manera proactiva con los negociadores de los Estados miembros en la primera oportunidad. A través de sesiones informativas y explicaciones políticas matizadas, intentamos eliminar barreras y llegar, en varias ocasiones, a un entendimiento común. Al mismo tiempo, reconocimos el poder de la divulgación mediática y el compromiso académico. Intentamos cultivar la creencia en la necesidad imperiosa de reformar la asociación elaborando un relato que resonara entre los africanos.

El menoscabo del papel del alto representante de la UA se intensificó progresivamente, dando paso a una lamentable atmósfera de hostilidad. Las tácticas de menoscabo evolucionaron desde sutiles insinuaciones hasta la coordinación de múltiples mensajes dirigidos a contactos en los medios de comunicación y a

personalidades influyentes. Estos mensajes aludían a una supuesta falta de apoyo de los líderes africanos al alto representante de la UA. Se desarrolló una narrativa cuidadosamente coreografiada, que incluía una exhibición interesada de su conspicua ausencia en reuniones clave, reuniones que, de manera bastante reveladora, resultaron ser las organizadas por la UE, en particular.

Curiosamente, las reacciones de los Ministerios de Asuntos Exteriores de destacados países europeos contrastaron fuertemente con este ambiente abiertamente hostil. En lugar de hacerse eco del sentimiento antagonista, mostraron verdadero interés por participar en nuestras críticas a la postura de la Comisión de la UE en las negociaciones y su resistencia a aceptar la propuesta clave de contar con un sistema de gobernanza mutuamente acordado para la asociación continente-continente y no permitir que el acuerdo pos-Cotonú sirva de base para definir las relaciones con el continente, sino un nuevo instrumento creado explícitamente entre la UE y la UA.

Encontramos un terreno fértil para construir argumentos convincentes sobre la dinámica comercial, el cambio climático y los patrones migratorios en los contactos con los Ministerios de Asuntos Exteriores de los países europeos. Este canal paralelo de compromiso fue, comprensiblemente, una fuente de frustración para los funcionarios de la Comisión Europea. Acostumbrados a mantener un firme control de la narrativa, se enfrentaron a la inesperada realidad de que el alto representante de la UA ganaba espacio, un espacio que ellos negaban sistemáticamente. Este cambio puso en entredicho su control del relato, lo que provocó un malestar palpable.

Un ejemplo llamativo de maniobra pasivo-agresiva fue el intento de influir en burócratas clave de la UA insinuando que las posturas respaldadas por el alto representante de la UA podían erosionar la excelente y armoniosa relación que compartían con la UE. Por desgracia, la estratagema dio algunos frutos.

La “Estrategia para Europa” —un anteproyecto que desarrollamos con el fin de que la conversación no se limitara a reaccionar ante la estrategia de la UE para África— se enfrentó a la obstrucción constante de algunos burócratas de la UA. Los responsables de

transmitir la estrategia a los Estados miembros africanos omitieron tácticamente su presentación, desbaratando posibles decisiones más firmes. Paradójicamente, la ausencia de este mismo documento fue utilizada posteriormente por los negociadores de ambas partes para afirmar que el continente africano carecía de una estrategia coherente.

La relación que establecí como alto representante de la UA con el principal negociador EACP para el acuerdo pos-Cotonú, el ministro de Asuntos Exteriores togolés Robert Dussey, fue especialmente amistosa. Sin embargo, a medida que se desarrollaban las negociaciones, surgió una pauta clara: la UE concedía sistemáticamente más protagonismo al negociador EACP y restaba importancia al papel de la UA. Para justificar este enfoque, se basaron en la disparidad de estatus jurídico entre el acuerdo EACP y la asociación con la UA: el acuerdo EACP tenía un peso jurídico que la asociación con la UA no poseía. Aunque esta afirmación era válida, se trataba de una situación que podría haberse corregido si se hubieran seguido las recomendaciones de la Cumbre UA-UE de Abiyán. La declaración final de la cumbre de Abiyán llevaba un mensaje implícito hacia la consecución de ese elevado nivel de ambición, aspecto que se explica en el capítulo 6.

Durante las negociaciones posteriores al acuerdo pos-Cotonú, se hizo evidente una transformación. Lo que históricamente había sido un acuerdo comercial y de ayuda, evolucionó hacia un acuerdo fundamentalmente político. Sorprendentemente, esta transformación se produjo sin que se mantuvieran las asignaciones de ayuda, mientras que las dimensiones comerciales quedaron relegadas a los AAE patrocinados por la UE, tal y como se expone en el capítulo 8. A pesar de la reconfiguración que llevó a la eliminación de las ventajas percibidas vinculadas a las asignaciones de ayuda, ambas partes de la mesa de negociación celebraron la conclusión del acuerdo el 15 de abril de 2021 como una victoria. La comisaria de Asociaciones Internacionales de la UE, Jutta Urpilainen, y el ministro de Asuntos Exteriores de Togo sellaron conjuntamente el nuevo texto (Comisión Europea, 2021).

El acuerdo tardó tanto en negociarse que fueron necesarias dos prórrogas del anterior, que expiraba en 2020. Sin embargo, a pesar

de la culminación ceremonial de las negociaciones, persiste un notable escollo. El acuerdo, aunque consensuado, aún debe someterse al proceso de ratificación. Dadas las circunstancias imperantes, su aplicación seguirá aplazada en un futuro previsible. Estos acontecimientos ponen de relieve las complejidades inherentes a los acuerdos internacionales y los múltiples retos que pueden obstaculizar su realización práctica.

Se suponía que la transición del grupo EACP a la OACPS significaría un paso hacia una mayor autonomía de la UE y, en consecuencia, una mejora de la capacidad de representación de los países EACP. Sin embargo, este cambio dependía de la obtención de contribuciones financieras de los países miembros del EACP, un requisito que actualmente se enfrenta a dificultades para su materialización.

Para complicar aún más las cosas, la decisión de Sudáfrica de retirarse de la OACPS y del acuerdo pos-Cotonú constituye un revés adicional. Esta salida pone de relieve el intrincado reto que supone crear acuerdos integradores que armonicen diversos intereses y prioridades. La salida de un participante tan importante supone un duro golpe para un proceso que la UE había previsto que influiría enormemente en su compromiso con la mayoría de los países africanos.

Los países norteafricanos han elegido un camino distinto, optando por negociar individualmente con la UE. Las rutas migratorias que pueden controlar se han convertido en un punto de presión que les permite obtener condiciones más favorables. Este enfoque difiere considerablemente del formato de negociación de la EACP, ya que las naciones norteafricanas evitan estos procesos al percibirlos como contaminados por una intervención política no deseada. Su postura hacia el proceso continente-continente liderado por la UA también ha sido ambivalente. Aunque ofrecen su apoyo al alto representante de la UA cuando les conviene, muestran una reticencia deliberada a comprometerse, una forma de salvaguardar su capacidad de maniobra.

Como alto representante de la UA, la navegación por las corrientes de resistencia puso de relieve el delicado equilibrio entre la asertividad y la diplomacia. La evolución del panorama reveló cómo

las tendencias neocoloniales subyacentes moldeaban las interacciones, perpetuando un ciclo de intenciones subvertidas. Aunque las maniobras pasivo-agresivas de la UE pretendían dirigir las negociaciones, el resultado final reveló una realidad compartida: ni los objetivos de la UE ni las aspiraciones de la UA se cumplieron plenamente. La compleja interacción de intereses puso de manifiesto las limitaciones de las estrategias de ambas partes (véase el anexo B).

El nacimiento de un libro

Este libro nace de mis observaciones de estos procesos. Pretende subrayar la necesidad crítica de una diplomacia proactiva, una estrategia cohesionadora y una resistencia vigilante frente a la manipulación pasivo-agresiva. Es un humilde intento de navegar por el complejo terreno de las relaciones afroeuropeas, desentrañar hilos históricos y descifrar dinámicas de poder. En última instancia, deseo destacar cómo una verdadera asociación trasciende la manipulación, señalando la necesidad de recalibrar las dinámicas de poder para lograr colaboraciones equitativas y duraderas.

Creo que los líderes europeos y africanos que encabezan la asociación entre estos dos continentes comparten una mentalidad profundamente arraigada que se caracteriza por el autoengaño, y es esta mentalidad la que intento desentrañar y dilucidar en las páginas de este libro.

El autoengaño en un contexto médico se refiere a un fenómeno cognitivo en el que una persona, consciente o inconscientemente, distorsiona su percepción de la salud, los síntomas o el bienestar. Implica la creación de un marco mental que resta importancia o niega los problemas de salud existentes, a menudo como mecanismo de defensa psicológica contra la ansiedad o la angustia. Esto puede dar lugar a que las personas eviten la atención médica, descuiden los tratamientos necesarios o minimicen la gravedad de sus afecciones, lo que puede retrasar el diagnóstico y la intervención. El autoengaño, en atención sanitaria, subraya la intrincada conexión entre la salud física y la salud mental, lo que pone de relieve la necesidad de un enfoque holístico de la atención al paciente que aborde ambas dimensiones de la salud.

En el ámbito de la política y la diplomacia, un concepto tan delicado como el autoengaño no suele ocupar un lugar central. Sin embargo, puede ofrecer un punto de vista a través del cual descifrar las complejidades de la toma de decisiones y la interacción a estos

niveles. En esencia, el autoengaño en política y en diplomacia implica el sutil arte de torcer la realidad para alinearla con las aspiraciones, las creencias y la autopercepción de cada uno. Se trata de un mecanismo psicológico que teje un reconfortante velo sobre las verdades incómodas, remodelando sutilmente la narrativa para adaptarla a los intereses personales. Puede convertirse en una herramienta estratégica que manejan los políticos y los diplomáticos astutos, pues les permite mantener la delicada línea entre la gestión de la percepción pública y la salvaguarda de sus propios intereses.

A menudo, esta hábil conjura tiende puentes y forja caminos hacia el consenso. Sin embargo, estos consensos pueden resultar engañosos y carecer de legitimidad.

Al igual que la varita mágica del maestro, el autoengaño también puede armonizar las voces discrepantes de un equipo político. Los líderes utilizan hábilmente esta herramienta para fomentar la unidad, difuminando las líneas de desacuerdo y centrando la atención en los objetivos compartidos. De este modo, fomentan un sentimiento de cohesión que refuerza al colectivo. En el gran escenario de los asuntos internacionales, el uso juicioso del autoengaño se convierte en un instrumento de la propia diplomacia. Los políticos navegan hábilmente por la opinión pública esculpiendo su propia imagen y pintando sus políticas con pinceladas de rectitud. Incluso ante la controversia, este mecanismo suaviza las aristas de la toma de decisiones, imbuyendo a las acciones de un aire de rectitud moral.

Sin embargo, al desplegar este tapiz de autoengaño, debemos actuar con cautela, pues la frontera entre la adaptación estratégica y el engaño ilusorio es peligrosamente delgada. Adentrarse demasiado en el camino del autoengaño puede acarrear graves consecuencias, oscurecer la realidad y ahogar la eficaz toma de decisiones. Cuando el autoengaño se convierte en una muleta, impide un compromiso honesto, obstaculiza la colaboración y amplifica los conflictos.

En lo que espero sea una exploración apasionante, este libro ahonda en las polifacéticas capas de este fenómeno.

Me di cuenta de que, a ambos lados de la mesa de negociación, los líderes se ven inexorablemente obligados a atender las demandas de

sus respectivos grupos de interés nacionales o regionales. En esencia, este libro trata de arrojar luz sobre las complejidades que gobiernan en la sombra la asociación entre África y Europa. Pretende proporcionar una visión de las corrientes subyacentes que dan forma a esta relación y ofrecer una comprensión matizada de las motivaciones que impulsan las acciones y las decisiones que allí se toman. Con ello no pretendo culpar a nadie, sino iluminar los mecanismos subyacentes que han perpetuado un ciclo de autoengaño y fomentar una plataforma para un compromiso más informado y auténtico de cara al futuro.

El motivo detrás de este esfuerzo se basa en una búsqueda sincera por estudiar los matices históricos que han relegado involuntariamente a África a la periferia del discurso global y han confinado, también sin querer, sus interacciones económicas al papel marginal de proveedor de materias primas. Con una curiosidad respetuosa, trato de esclarecer las intrincadas influencias que configuran sutilmente ese papel en la escena mundial. Con una mirada crítica, intento diseccionar el concepto de ventajas comparativas, dejando al descubierto sus inadvertidas limitaciones en la identidad económica de África. Sin embargo, dentro de esta exploración, también me esfuerzo en cuestionar la creencia predominante de que África no puede redefinir su futuro. Este libro subraya casos que muestran el potencial latente de transformación del continente.

Recorriendo el complicado camino de las relaciones entre África y Europa, investigo el trayecto que culmina en la Cumbre de Bruselas entre la Unión Europea y la Unión Africana en febrero de 2022. A lo largo de las interacciones que pude observar surge un tema recurrente: un esfuerzo calculado para dividir a los principales Gobiernos africanos y a otras partes interesadas.

Este libro disecciona la noción europea de asociación, revelando cómo a veces perpetúa involuntariamente la dinámica de poder existente (Smith, 2002). En mi búsqueda de comprensión, propongo un cambio de perspectiva que eluda los enfoques tradicionales de la ayuda. En su lugar, imagino un camino para una relación diferente que aproveche el potencial oculto en las tres megatendencias mundiales: demografía, medio ambiente y tecnología. Mi atención

se centra principalmente en el potencial transformador de la acción climática colaborativa.

El libro evalúa la influencia ejercida por las narrativas estigmatizadoras, un tema que abordo con profunda reverencia por su complejidad. El objetivo es diseccionar cuidadosamente cómo estas narrativas, cargadas de prejuicios, dan forma a las acciones de actores fundamentales y a los intrincados procesos que definen el paisaje.

Surge un patrón discernible: los actores europeos, a menudo impulsados por intenciones benévolas, perpetúan su imagen altruista. Sin embargo, a veces pasan por alto las consecuencias imprevistas de sus esfuerzos caritativos, obstruyendo la verdadera transformación. Curiosamente, mientras expresan sus reservas sobre las actitudes europeas, los líderes africanos compiten absurdamente por llamar la atención, tratando de maximizar la ayuda y mejorar su posición mundial. En mi opinión, ambas perspectivas son la causa fundamental del autoengaño, donde la búsqueda de la verdad se pliega al vaivén de los intereses individuales.

El África que aparece en las páginas de este libro se refiere a los Estados miembros de la UA. Aunque esto pueda parecer evidente, la realidad revela un panorama más intrincado. Como continente, África ha sido segmentada en subgrupos por las partes interesadas internacionales, a menudo amalgamando su región septentrional con otros continentes. Esta amalgama está, en ocasiones, vinculada a la cultura árabe que, pese a ser dominante, solo es una entre las varias culturas presentes en esa región (Mazrui y Tidy, 2003). Sin embargo, estas divisiones no se aferran únicamente a consideraciones culturales, sino que entran en juego también otros motivos. La aplicación de criterios económicos en estos casos está plagada de complejidades, ya que las disparidades entre una nación como Mauritania y una próspera monarquía del Golfo, por ejemplo, son enormes y diversas.

Desde el punto de vista geográfico, el uso predominante del término África subsahariana tiende a pasar por alto el hecho de que algunos países de esta categoría son de naturaleza sahariana, mientras que otros excluidos de esta categorización podrían estar situados más al sur. En el contexto de las relaciones con la UE, estas divisiones se

han empleado tácticamente para fragmentar las negociaciones en distintos grupos de interés, socavando así el potencial de una postura unificada y más fuerte que represente a todo el continente africano. En ocasiones, esta estrategia de subdivisión ha debilitado la voz colectiva del continente en sus relaciones con la UE sin pretenderlo.

La Europa de la que se habla en estas páginas es principalmente la de los países miembros de la UE y la propia Comisión Europea, dado su papel fundamental de liderazgo en la época contemporánea y su gran influencia en la configuración del marco de compromiso entre los países europeos y África. Sin embargo, el Reino Unido se incluye con frecuencia en los análisis debido a su importancia histórica en la configuración de las relaciones entre los dos continentes y su papel decisivo en la configuración de las políticas de la UE hasta la llegada del Brexit. Los comportamientos del Reino Unido siguen alineándose estrechamente con los patrones observados en otras naciones occidentales, no solo los Estados miembros de la UE, sino también los países que integran la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), encabezados por el G7.

Qué esperar de este libro

Este libro está estructurado en tres partes. La primera (los capítulos 1, 2, 3 y 4) se adentra en la historia, trazando cuidadosamente las raíces y la evolución de esta intrincada relación. La segunda parte (los capítulos 5, 6, 7 y 8) ofrece un panorama de la actualidad, centrándose en los últimos tres años de negociaciones que han dado forma a la narrativa entre estos dos continentes. La tercera y última parte (el capítulo 9) lanza una mirada contemplativa hacia el futuro, abordando los retos y oportunidades que nos aguardan.

El libro plantea ecos históricos en el capítulo 2, desenterrando la persistente influencia del legado colonial que moldea las percepciones de ambas partes. Aquí, la narrativa se adentra en las filosofías de luminarias africanas de Frantz Fanon y Amílcar Cabral, por ejemplo, presentando sus ideas sobre las mentes descolonizadoras como parte del contexto colonial y poscolonial más amplio.

El capítulo 3 navega por el terreno de los debates sobre la eficacia de la ayuda para revelar cómo los ajustes estructurales y las condicionalidades han perpetuado un ciclo de dependencia. A partir de esto, el capítulo 4 introduce una óptica más profunda y examina el concepto de ventajas comparativas y su impacto en la dinámica que mantuvo a África anclada en un modelo colonial de dependencia de los productos básicos. Aquí, se comparan las trayectorias que el desarrollo de los países africanos y asiáticos han recorrido, explorando las repercusiones que han provocado décadas de ayuda en el progreso de África.

El capítulo 5 ofrece una imagen matizada de la desilusión de África con las promesas de desarrollo en las décadas de 1980 y 1990. Este capítulo teje una historia de grandes expectativas y posteriores reveses, destacando la participación europea en la configuración de la senda de desarrollo de África.

En el capítulo 6, el discurso explora los entresijos del compromiso europeo, abarcando iniciativas y acuerdos que conforman la asociación África-UE. Aunque no se menciona explícitamente, el texto aborda las capas de estrategias en evolución y los matices diplomáticos.

El capítulo 7 adentra a los lectores en el ámbito de la migración, diseccionando meticulosamente los cambios demográficos y las consiguientes aprensiones europeas que subyacen en el discurso sobre este candente tema. Ofrece, además, un análisis incisivo de las políticas migratorias y sus implicaciones, aludiendo a medidas concretas que socavan el derecho internacional humanitario.

Posteriormente, el capítulo 8 desentraña la importancia del comercio en esta relación, revelando cómo los acuerdos comerciales han influido en la posición de África en la economía mundial. El texto deambula por este paisaje, ofreciendo una visión de las funciones que Europa desempeña en el comercio internacional de África, insinuando acuerdos fundamentales que pueden obstaculizar la integración de África.

Por último, en el capítulo 9, la narración entrelaza los hilos del autoengaño que recorren todo el libro. A partir de las ideas de los capítulos anteriores, hace un llamamiento a una asociación recalibrada que aproveche las oportunidades pragmáticas que se ofrecen en áreas críticas. Como conclusión del libro, los lectores se quedan con una comprensión renovada de la relación África-UE y el potencial de una colaboración transformadora.

Guiado por mis trabajos anteriores, este libro está impregnado de narrativa, tendiendo puentes entre el mundo académico y el de la accesibilidad, aunque evito las trampas del periodismo, recurro a material publicado, a entrevistas y al conocimiento de autores relevantes. También a anécdotas extraídas de casos extraordinarios que ilustran las sutiles manifestaciones del autoengaño.

Lo que justifica mi uso del término autoengaño es la interacción entre el discurso oficial, las firmes creencias y los intereses derivados del deseo de autopreservación de los principales protagonistas de la relación África-Europa que he observado a lo largo del tiempo. Con un genuino sentido de la humildad acorde

con la intrincada naturaleza del tema, este empeño aspira a curar la riqueza del conocimiento existente de forma reflexiva. Esta recopilación de conocimientos está diseñada para que resuene en los perceptivos puntos de vista de los líderes políticos, los académicos y los responsables de la formulación de políticas, al tiempo que invita a un compromiso público más amplio.

Bibliografía

Comisión Europea

(2020): “Towards a Comprehensive Strategy with Africa”, https://n9.cl/qp9pe.

—

(2021): “Post-Cotonou negotiations on new EU/Africa-Caribbean-Pacific Partnership Agreement concluded”, https://n9.cl/hb7lrh.

Gotev

, G. (2017): “Commission finally tables mandate for post-Cotonou negotiations”, Euractiv, https://n9.cl/z0fro.

Lopes

, C. (2019): “Europe needs to make mind up on relations with Africa”, EUobserver, https://n9.cl/idj0w.

—

(2020): “How Africa Can Find its Place”, New African,

Mazrui

, A. A. y

Tidy

, M. (eds.) (2003): Nationalism and the New States in Africa: From About 1935 to the Present, Portsmouth, Heinemann Educational Books.

Smith

, K. E. (2002): European Union Foreign Policy in a Changing World, Cambridge Polity.

Unión Africana

(2013a): “Africa @50: A New Dawn”, African Union Press Release, https://n9.cl/jzbvh.

—

(2013): Agenda 2063: The Africa We Want, https://n9.cl/bmhqs.

CAPÍTULO 2

LOS IMPERIOS DE LA MENTE

Pensamiento, palabra y obra: una parodia

de los conceptos erróneos sobre África

En un discurso pronunciado en octubre de 2022 ante un grupo de aspirantes europeos a diplomáticos en el Colegio de Europa de Brujas, el alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores, Josep Borrell, utilizó una analogía que parece reflejar las opiniones de muchos líderes europeos en la actualidad: "Europa es un jardín. Hemos construido un jardín. Todo funciona", bromeó, y añadió que, en comparación, el resto del mundo no es un jardín. "La mayor parte del resto del mundo es una jungla, y la jungla podría invadir el jardín" (Borrell, 2022).

Aunque pretende ilustrar la dinámica mundial, la desafortunada analogía del señor Borrell con la jungla refuerza un concepto preocupante y anticuado de la otredad. Reducir vastas y diversas regiones del mundo a una ingenua metáfora de jungla no solo simplifica en exceso las complejidades de muchas sociedades, sino que refuerza estereotipos raciales condenados desde hace tiempo. Esta retórica reduccionista hace caso omiso a las ricas culturas, historias y contribuciones de las naciones no europeas, pintándolas como inherentemente caóticas y necesitadas de la orientación del viejo continente. En una época en la que la inclusión y la comprensión deberían ser nuestros principios rectores, las palabras del señor Borrell se quedan cortas y corren el riesgo de perpetuar divisiones perjudiciales y una narrativa arraigada en actitudes coloniales, cimentada durante siglos.

A finales del siglo XIX, los países europeos, sobre todo Gran Bretaña y Francia, intentaron crear ideologías que justificasen a posteriori su penetración en África y su presencia en el continente. Persuadieron a los africanos para que aceptaran el dominio europeo como beneficioso. En colaboración con los misioneros cristianos, el proyecto colonial impulsó ideologías que presentaban a África como

un continente con un pasado atrasado. Como resultado, los africanos empezaron a avergonzarse de su historia (Ekeh, 1975).

Los misioneros decían abiertamente a los africanos que el culto de sus antepasados era atroz y que tenían que desprenderse de su "malvado" pasado y abrazar el presente en los nuevos símbolos del cristianismo y de la cultura occidental. De hecho, a los africanos se les decía que los colonizadores y los misioneros venían a salvarles, a veces a su pesar, de ese pasado (Ekeh, 1975).

Así surgió un patrón angustioso que persiste hasta nuestros días: la difamación de la historia africana, incluso la de sus antiguas ciudades-Estado. Al mismo tiempo, se amplifican las deficiencias percibidas en el desarrollo del África contemporánea. Sin duda, la escala colosal del proyecto colonial europeo ha proyectado una larga sombra, haciendo que se minimicen las sustanciales contribuciones de los africanos. Al mismo tiempo, los triunfos de Europa ocupan un lugar central.

Este discurso legitimaba la degradación de las contribuciones africanas por parte de los europeos, presentando al colonizador europeo como un gobernante benévolo que llenaba graciosamente un vacío y traía a África "a la luz y a la historia" (Ekeh, 1975).

El argumento de que el dominio europeo aportó beneficios es la justificación habitual de la presencia de los europeos en África, desde la violación portuguesa de los recursos angoleños hasta la imagen de padrinos de los franceses en Costa de Marfil o la instauración británica de un dominio indirecto subrepticio en Kenia y Nigeria. Es un argumento que presta poca atención al impacto devastador de los Gobiernos coloniales europeos o a la imposición de nuevos credos a través de las actividades misioneras en toda África. Las cuentas coloniales siempre se presentaban de forma que mostraban que los bienes y productos de las colonias se "compraban" a precios razonables cuando, en realidad, el mercado colonial era monopolístico.

En el ensayo Why Africa is not that poor ('Por qué África no es pobre'), Frankema (2021) presenta tres argumentos para explicar el desarrollo de las narrativas predominantes sobre la colonización:

En primer lugar, sostiene que la concepción de África como una región empobrecida ofrece una explicación muy atractiva para las pruebas empíricas de persistencia histórica en las que la pobreza se equipara implícitamente con la inmovilidad económica e institucional.

En segundo lugar, sostiene que la preocupación por demostrar la persistencia ha llevado a un exceso de explicaciones sobre la pobreza estructural y a una infraexposición tanto de las realidades como de las posibilidades del cambio social, político, económico y cultural: África no es ni tan pobre ni tan estática como sugiere el conjunto de estudios sobre la persistencia.

En tercer lugar, afirma que el abrumador éxito de los estudios sobre la persistencia a la hora de descubrir correlaciones entre variables históricas y contemporáneas impulsa a los estudiosos que trabajan con la noción de dependencia de la trayectoria a reflexionar de forma más sistemática sobre la relación entre las fuerzas de la persistencia y las fuerzas de la mutabilidad.

Las opiniones de Ekeh (1975) son útiles para comprender la complejidad. Ekeh explica la principal esfera de influencia en el África poscolonial contemporánea: el cuadro de administradores coloniales, procedentes principalmente de la clase burguesa ascendente en Europa y la clase burguesa africana nacida de la propia experiencia colonial. La intrincada dinámica entre estos dos públicos subyace a muchos de los retos políticos de África.

Por parte europea, la expansión de Europa y la colonización del continente africano están vinculadas al intento de la clase burguesa de adquirir poder político a través de la colonización en consonancia con su poder interno y consolidar este. Los europeos ganaron tanto con la expansión y la colonización que la élite catalogó su expansión imperial como beneficiosa para todas las naciones colonizadoras y todos los contribuyentes de Europa. En palabras del propio Ekeh (1975):

Los colonizadores burgueses europeos de África también se enfrentaron a grandes problemas en su conquista y dominio. Aunque su tecnología superior, sumada al hecho de que la vida política africana había sido suavizada por el comercio de esclavos que asoló el continente en los tres siglos anteriores, facilitó su conquista, el éxito de la colonización de África se logró más por la justificación ideológica de los colonizadores de su dominio que por la mera brutalidad de las armas.

Europa utilizó la lengua como herramienta fundamental para imponer su superioridad a los africanos. Así, en el caso de los franceses, Pierre Foncin, uno de los fundadores de la Alianza Francesa, señaló que era "necesario unir las colonias a la metrópoli mediante un vínculo psicológico excepcional para que el día en que finalice su emancipación progresiva sean y permanezcan francesas en lengua, pensamiento y espíritu" (IOL, 2017).

Utilizando su influencia política y económica, Europa creó simultánea y conscientemente imperios de la mente a través del lenguaje, las ideologías y las prácticas, imperios que estaban en sintonía con su visión del mundo y sus necesidades prácticas.

El elogio perdurable del legado colonial no solo es perceptible en destacadas voces europeas. Justo antes de cumplir 82 años, el célebre escritor africano Chinua Achebe escribió una conmovedora reflexión sobre el conflicto de Biafra que fracturó Nigeria entre 1967 y 1970. Su libro, There Was a Country (Achebe, 2013), a pesar de ahondar principalmente en sus experiencias personales durante la guerra, también sirve como una extensa contemplación sobre la historia de Nigeria y las causas subyacentes de su fragilidad como nación. El análisis de Achebe sobre los fallos del liderazgo político nigeriano no es desconocido, pero lo que destaca es su inesperada afirmación de que un factor significativo de la vulnerabilidad de la nación fue su rechazo de gran parte del legado colonial heredado de los británicos. Curiosamente, Achebe, célebre por su postura anticolonial, sostiene en su última obra que ciertos aspectos del colonialismo en la región del bajo río Níger han dejado

herencias perdurables y significativas.

Existen muchas facetas para comprender la profundidad del impacto del legado colonial en las lenguas africanas. Como dijo el célebre autor y académico keniata Ngũgĩ wa Thiong'o en una conferencia en 2017: "Las lenguas africanas fueron fundamentales en la erudición africana, el desarrollo y su relación con la diáspora y el mundo […]. No eran un peldaño inferior en la escalera hacia un paraíso inglés, sino socios semejantes en la construcción de un paraíso común pero multilingüe" (IOL, 2017).

¿Cómo encaja esto con el hecho de que el continente haya adoptado las lenguas europeas, habladas y utilizadas por solo el 10% de la población, como lengua del poder, el comercio, la educación, el derecho y la justicia? Según Wa Thiong'o, "hoy en día, en cualquier nación africana independiente, la mayoría está lingüísticamente muda y sorda debido a las políticas gubernamentales que han establecido las lenguas europeas como medida normativa de valor en todos los aspectos de la vida nacional" (IOL, 2017).

Kwame Nkrumah, el primer primer ministro y presidente de Ghana, piensa que esta supresión de la lengua y de la identidad africanas no es consecuencia de la historia, sino el cumplimiento de un diseño imperial consciente y de una larga historia de conquista (Hunter, 2017). Irlanda, la primera colonia de Inglaterra, fue el vivero histórico de patrones de relaciones de poder que los británicos reproducirían en Asia y África. Del mismo modo, el Japón imperial hizo que los coreanos adoptaran la lengua y los nombres japoneses cuando se anexionó Corea en 1910, una política que solo se revirtió tras la derrota del colonialismo japonés. También los Estados Unidos de América, cuando se anexionaron Hawái, prohibieron el uso de la lengua hawaiana hasta 1978. En todos estos casos de conquista colonial, la lengua estaba destinada a completar lo que la espada había empezado, a hacer con la mente lo que la espada había hecho con el cuerpo (IOL, 2017).

Los europeos dieron acentos a los africanos a cambio de su acceso a los recursos. Dicho de otro modo, los europeos se hicieron con los recursos mientras los intelectuales y dirigentes africanos se dedicaban a perfeccionar sus acentos. Esta es la desafortunada historia del África poscolonial. Sin embargo, las lenguas africanas se

han negado a desaparecer.

Hoy en día, en África, los intelectuales y los creadores de opinión actúan como si las lenguas africanas amenazaran a las europeas. Wa Thiong'o continúa:

Sean cuales sean las explicaciones, los orígenes y los procesos, los resultantes imperios de la mente siguen afectando negativamente a África y al mundo en desarrollo con su dominio corporativo. Dado que la clase media africana habla y se comporta como si fuera necesaria, sus hábitos de compra y sus objetivos, por muy egoístas, serviles y, en última instancia, suicidas que sean, son idénticos a los objetivos de la nación; cuando hablan de las lenguas nacionales y oficiales, se refieren a la lengua que habla y entiende la clase media con estudios (IOL, 2017).

La perspectiva del colonialismo como una buena influencia resurge en un contexto contemporáneo en el que ciertos estudiosos conservadores de las áreas metropolitanas del imperio abogan por un "balance del imperio", con el objetivo de evaluar los pros y los contras del colonialismo. Dentro de África, algunos también adoptan una postura revisionista. Por ejemplo, Helen Zille, destacada figura blanca del partido sudafricano de la oposición Alianza Democrática, provocó una polémica al afirmar que el apartheid y el colonialismo tenían aspectos positivos, atribuyendo al legado colonial las infraestructuras y los sistemas de gobierno que los africanos negros utilizan actualmente (Ndlovu-Gatsheni, 2021).

Al mismo tiempo, se culpa a las víctimas de las desgracias económicas y políticas de África. Se dice que el desarrollo esquivo y el desorden son la norma en África. Comentaristas influyentes culpan a los líderes africanos de la mala gestión de las economías africanas sin reconocer que el colonialismo y los mecanismos contemporáneos derivados del colonialismo tienen un papel en este drama. Es indiscutible que los líderes africanos han contribuido a algunos desarrollos negativos, sobre todo debido a la corrupción.

Sin embargo, los verdaderos problemas de África son estructurales, sistémicos e institucionales.

Estas narrativas sobre África han persistido porque las mentalidades arraigadas que las sustentan traducen una representación icónica de África que ignora en gran medida el contexto. Estas mentalidades crean una brecha entre la percepción y la realidad del potencial transformador del continente.

Por ejemplo, Lopes y Kararach (2020) demuestran que, histórica y literalmente, África se ha representado a través de una perspectiva que minimiza el tamaño propio del continente y sus logros en materia de desarrollo. La representación cartográfica del mundo realizada por Mercator en 1569, que se convirtió en uno de los mapamundis más influyentes y difundidos de los siglos XIX y XX, reduce el tamaño de África, proyectando su masa terrestre de más de 30 millones de kilómetros cuadrados al tamaño equivalente de Groenlandia, una distorsión de aproximadamente 14 veces.

Arno Peters, que aportó una forma alternativa de cartografiar el mundo para corregir lo que él percibía como la inexactitud y el racismo que proyectaba el mapa de Mercator en 1967, explica:

África es tan grande como India, China, Estados Unidos y la mayor parte de Europa juntos. La economía azul de África es incluso mayor que su masa terrestre. Solo las zonas marítimas bajo jurisdicción africana suman unos 13 millones de kilómetros cuadrados, incluidos los mares territoriales y aproximadamente 6,5 millones de kilómetros cuadrados de plataforma continental (ECA, 2016).

Aunque las proyecciones iniciales del mapa de Mercator se crearon con fines de navegación para ayudar a los primeros navegantes a calcular ángulos y precisión, el mapa, por desgracia, se hizo mundialmente conocido, adornando el fondo de los telediarios, los hogares, las escuelas y la portada de muchos atlas. Con estas distorsiones intactas, Google sigue utilizando dicho mapa como

base de proyección web, reforzando sin saberlo las actitudes coloniales occidentales hacia África y la imagen de dominación europea (Peters, 1993; Henderson y Waterstone, 2009).

En 1992, Saarinen llevó a cabo un estudio en el que intentaba investigar cómo ve la gente el mundo, sus conclusiones sugerían una visión disminuida del tamaño y la importancia de África (Meffe, 2013). Por su parte, Kai Kruse también trató de abordar lo que denominó rampant immappancy[1] y la medida en que la proyección Mercator distorsiona el tamaño relativo de los países con una sencilla ilustración gráfica para describir lo "inmensa" que es África (The Economist, 2010).

Esta parodia de ideas erróneas sobre África sigue vigente hoy en día, y estas narraciones pueden resumirse en tres elementos. En primer lugar, la geografía no refleja la cobertura espacial real de la actividad humana. En segundo lugar, la economía necesita captar las verdaderas dotaciones de recursos y capas de complejidad que un conjunto de indicadores clave de rendimiento como el PIB no puede determinar. Lopes y Hirsch (2021) afirman que

si se conociera el PIB real, África representaría una economía mayor que la India (con una población aún mayor), su ratio deuda/PIB disminuiría y su mercado de consumo se redimensionaría considerablemente. África podría optar, además de al G20, a un puesto en el G7, el G20 y otros foros como continente, del mismo modo que lo hace la UE.

En tercer lugar, la demografía subestima el actual auge de la población, que sitúa al continente africano como la reserva mundial de jóvenes, mientras que el resto del mundo envejece rápidamente.

Samuel Makinda, catedrático de Relaciones Internacionales y Estudios de Seguridad de la Universidad Murdoch, lo resume así:

Por consiguiente, las percepciones erróneas actuales sobre África no solo se refieren a las injusticias de la cartografía actual o a los retratos erróneos de la literatura o las artes contemporáneas. También impregnan las percepciones de riesgo, los niveles de conflicto, los problemas de estabilidad política y otras esferas de la existencia humana. De hecho, la percepción global de África sigue siendo la de un continente acosado por la crisis y como un entorno arriesgado para realizar inversiones. Ello se debe, en buena medida, a la naturaleza de los conflictos africanos y a su exposición mundial, que atrae una percepción diferente del malestar endémico (Makinda, 2012).

La parodia de las actitudes coloniales se perpetúa en la forma en que las instituciones multilaterales, sobre todo las de Bretton Woods, siguen refiriéndose a África en sus relaciones con el África subsahariana. La mayoría de los analistas y estudiosos han hecho declaraciones sobre África en su conjunto mientras que solo se ocupan de una parte del continente. Es preciso revisar estas y otras reducciones simplistas del continente. Como dicen Lopes y Hirsch (2021):

El legado colonial de dividir África entre negros (en francés aún se utiliza la expresión Afrique Noire) y blancos, perdura. Incluso tras el fin del apartheid en Sudáfrica, el país no fue tratado como parte de África, estadísticamente, sino como un vestigio del "África blanca". El norte de África sufre el mismo problema de categorización, ya que es agrupado con Oriente Medio. Estas incoherencias se extienden a la inclusión, en ocasiones, de países de la Liga Árabe como Yibuti, Comoras o Mauritania como parte de África del Norte.

En efecto, la geografía es otra excusa endeble que los afropesimistas utilizan para desacreditar a África. Sin embargo, debemos comprender que la geografía suele ser un subproducto de la política y la historia. El hecho de que los árabes originarios procedieran de

la península arábiga y su lengua se convirtiera en un instrumento para consolidar las identidades nacionales es incuestionable. Sin embargo, existe un fuerte retroceso de la auténtica cultura amazigh magrebí, con un renacimiento de los sentimientos identitarios locales que ha exigido cambios constitucionales en países como Marruecos y Argelia para dar cabida a tales demandas, por no mencionar la fractura de Sudán, que puede remontarse a cuestiones identitarias similares.

Lopes y Hirsch (2021) lamentan que la narrativa negativa predominante en torno a África sea frustrante y a menudo racista; sin embargo, aún es más preocupante el riesgo de que la narrativa nuble por completo nuestra comprensión de lo que está ocurriendo.

Ali Mazrui, famoso académico keniano conocido por debatir sobre la condición africana, enfureció a muchos cuando impugnó la descripción de África en un documental de la PBS titulado Wonders of the African World ('Maravillas del mundo africano'), presentado por un destacado académico afroamericano, Henry Gates. Para Mazrui, Gates, debido a su descripción condescendiente, paternalista, ideológicamente selectiva, superficial y desinformada del continente, era un orientalista negro. Según Mazrui, el orientalismo se refiere a "la extraña combinación de condescendencia cultural, posesividad paternalista y selectividad ulterior que muestran ciertos eruditos occidentales hacia las sociedades no occidentales de Asia, Oriente Medio y África. De hecho, el concepto de Oriente Medio, tan eurocéntrico, nació del orientalismo" (Mazrui, 2000).

El orientalista negro tiene una relación de amor-odio con África que roza la burla, el odio a sí mismo, el masoquismo y el desdén, así como la ignorancia, la curiosidad y la fascinación. Por lo general, los orientalistas negros juegan de cara a la galería europea y no están dispuestos a comprender África en su capacidad polifacética y multidimensional. Mazrui (2000, 2013) sostiene que los orientalistas negros invierten un tiempo y una energía intelectual mínimos en comprender la historia del continente, rozan la superficie y se declaran expertos.

La mentalidad colonial también se manifiesta en las percepciones de riesgo asociadas a África. Esto puede tener repercusiones en el

mundo real. Por ejemplo, las evaluaciones subjetivas de las agencias de calificación crediticia pueden afectar a los costes de endeudamiento de los Gobiernos, provocando fugas de capital y debilidad de la moneda. Aunque las agencias de calificación insisten en que sus calificaciones son opiniones y no recomendaciones para comprar, vender o mantener un valor, las calificaciones influyen en las condiciones en las que los prestatarios acceden a los mercados de deuda. Hasta la fecha, los tipos de interés para obtener préstamos en los mercados financieros mundiales son sustancialmente más altos para los países africanos que para las economías de otras regiones. Sin embargo, estas calificaciones demuestran parcialidad, metodologías poco fiables y falta de comprensión de los entresijos económicos africanos. Además, la naturaleza oligopolística de las "tres grandes" agencias de calificación refuerza los patrones de las empresas y los intereses establecidos, en lugar de los nuevos participantes (Chirikure et al., 2022).

En consecuencia, en numerosas economías africanas, el segmento de gasto más significativo y en rápida expansión corresponde al reembolso de intereses, donde los tipos de interés de los bonos del Estado a diez años oscilan entre el 5 y el 16%, en contraste con los tipos cercanos a cero o, incluso, negativos observados en regiones europeas o americanas. Los elevados tipos de interés que soportan los africanos pueden atribuirse en parte a una discrepancia entre la duración del instrumento financiero y su utilización, que podría implicar la financiación de proyectos de infraestructuras a largo plazo. Dado el dominio de la gobernanza de las economías poderosas, los países africanos necesitan un mayor control de sus costes de endeudamiento en el mercado.

En la última década, varios países africanos han sufrido rebajas de su calificación crediticia. Incluso mientras respondían a la pandemia del COVID-19, países como Botsuana, Mauricio, Nigeria y Sudáfrica vieron rebajada su calificación, lo que provocó una subida de los tipos de interés de los bonos. Esto significó que los Gobiernos tuvieron que pagar más por la misma deuda que tenían. Además, la participación en programas de alivio, como la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda iniciada al principio de la pandemia, avivó el temor a una rebaja de la calificación crediticia.

En lugar de hacer lo que podría haber sido mejor para la salud de sus poblaciones o la recuperación económica de la pandemia, algunos Gobiernos priorizaron el pago de la deuda por miedo a ser degradados.

África y el Nuevo Mundo: una historia oculta

En su notable libro Born in Blackness, Howard French (2021) hace un relato sincero de la narrativa colonial vivida por los africanos en el mundo moderno. Demuestra cómo los relatos tradicionales han concedido la primacía a la Era de los Descubrimientos europea del siglo XV y a la anhelada conexión marítima que estableció entre Occidente y Oriente. Junto a esta hazaña histórica se sitúa el trascendental, aunque accidental, hallazgo de lo que llegó a conocerse como el Nuevo Mundo.

En esencia, el libro de Howard French traza con elocuencia la entrelazada y dolorosa narrativa que une a África y Europa, derivada de los enfrentamientos geopolíticos del siglo XV. Estos encuentros afroeuropeos situaron a los europeos en una trayectoria impulsada hacia el oeste, que llevó a su continente a superar finalmente a Asia y al mundo islámico en riqueza e influencia. Este ascenso, sin embargo, no fue el resultado de rasgos inherentes a la superioridad europea, sino que dependió en gran medida de los intrincados lazos económicos y políticos de Europa con África. Sin duda, el quid de la cuestión reside en la extensa y duradera trata transatlántica de esclavos. Durante siglos, un gran número de africanos esclavizados trabajaron en el Nuevo Mundo, cultivando cosechas valiosas como el azúcar, el tabaco y el algodón y ayudando a construir la riqueza europea. Ya en la década de 1530, mucho después del inicio del más famoso comercio de especias de Portugal con Asia, Lisboa seguía reconociendo a África como el principal motor de todo lo nuevo. João de Barros, consejero de la corona de aquel país, por ejemplo, escribió: “No conozco en este Reino yugo de tierra, peaje, diezmo, impuesto de consumo ni ningún otro impuesto real más fiable […] que los beneficios del comercio en Guinea” (French, 2021).

Sin embargo, por notable que fuera el reconocimiento de Barros de la vitalidad africana, su omisión de la esclavitud como pilar de la

relación puede haber sido la primera vez que la centralidad de la servidumbre negra para el cambio social y económico de época se negaba o se pasaba por alto en un relato informado de la experiencia de la modernidad en Occidente. No sería la última.

French continúa diciendo que, cuando Barros escribía, Portugal dominaba abrumadoramente el comercio europeo de africanos y la esclavitud empezaba a rivalizar con el oro como la fuente más lucrativa de recompensas africanas para Portugal. Para entonces, ya estaba en camino de convertirse en la base de un nuevo sistema económico basado en la agricultura de plantación que, con el tiempo, generaría mucha más riqueza para Europa que el oro africano o, para el caso, las famosas y codiciadas sedas y especias de Asia.

Como un Barros actualizado, Malachy Postlethwayt, un destacado experto británico del siglo XVIII en comercio, calificó las rentas y los ingresos del trabajo esclavo de las plantaciones como "el puntal y el apoyo fundamentales" de la prosperidad y la efervescencia social de su país. Describió el Imperio británico, entonces en pleno apogeo, como "una magnífica superestructura de comercio y poder naval americano [construida] sobre cimientos africanos" (French, 2021).

Por la misma época, un destacado pensador francés, Guillaume-Thomas François Raynal, describió las plantaciones europeas, trabajadas por africanos esclavizados, como "la causa principal del rápido movimiento que ahora agita el universo" (French, 2021). Daniel Defoe, el autor inglés de Robinson Crusoe, pero también comerciante, panfletista y espía, superó a ambos cuando escribió: "Sin comercio africano, no hay negros; sin negros, no hay azúcares, jengibres, índices, etc.; sin azúcar, etc., no hay islas, no hay continente, no hay comercio" (French, 2021).

French (2021) explica que, mediante el desarrollo de la agricultura de plantación y una sucesión de cultivos comerciales que alteraron la historia, como el tabaco, el café, el cacao, el índigo, el arroz y el azúcar, los profundos y a menudo brutales lazos de Europa con África dieron origen a una economía capitalista genuinamente global. El azúcar cultivado por los esclavos aceleró la confluencia de los procesos que llamamos industrialización. Este vínculo con África

transformó radicalmente las dietas, haciendo posible una productividad mucho mayor de los trabajadores. Además, al hacerlo, el azúcar revolucionó por completo la sociedad europea. Indirectamente, desempeñó un papel fundamental, aunque en gran medida no reconocido, en el anclaje de la democracia en ese continente.

Gracias a la estela del azúcar, French (2021) demuestra que el algodón cultivado por los esclavizados en el sur de Estados Unidos contribuyó a lanzar la industrialización formal y una inmensa segunda ola de consumismo. Tras la profusión de calorías, la ropa abundante y variada para las masas se hizo realidad por primera vez en la historia de la humanidad. Como se revela aquí, la escala y el alcance del boom algodonero antebellum estadounidense, que hizo esto posible, fueron poco menos que asombrosos. Por sí solo, el valor derivado del comercio y la propiedad de las personas esclavizadas en América, a diferencia del algodón y otros productos que producían, era más importante que el de las fábricas, los ferrocarriles y los canales del país juntos.

Born in blackness (French, 2021) es, en parte, un relato de las olvidadas contiendas europeas por el control de la recompensa africana que construyeron el mundo moderno. España y Portugal libraron encarnizadas batallas navales en África occidental por el acceso al oro. Holanda y Portugal se unieron a España y libraron una guerra casi mundial en el siglo XVII, en la que el control del comercio de las fuentes de esclavitud más ricas de África, los actuales Congo y Angola, pasó de uno a otro. Al otro lado del Atlántico, Brasil, el mayor productor de azúcar cultivado por esclavos a principios del siglo XVII, se vio envuelto en esta misma lucha.

Por mucho que Howard French escriba la historia de una lucha militar clásica por el control de las tierras de plantación más ricas y las fuentes más prolíficas de personas esclavizadas y de los milagros económicos que produjeron en diferentes etapas de esta historia, la suya es también la narración de otro tipo de conflicto totalmente distinto, tan poco convencional como incesante: una guerra contra los propios negros. Esta guerra, conservadoramente hablando, continuó hasta el final de Jim Crow en América, donde concluye su libro. French subraya que, durante este tiempo, la estrategia

consistió en vencer a los africanos hasta la sumisión y animarlos a esclavizarse unos a otros, así como reclutar a los negros como apoderados y auxiliares y asegurarse territorios de las poblaciones nativas del Nuevo Mundo o enfrentarse a los rivales europeos en las Américas. Esto socavó sistemáticamente la posibilidad de que los africanos ejercieran su agencia, una actitud que aún perdura.

La mayoría de las fuentes estiman que el número de africanos traídos a América ronda los doce o trece millones. En esta atroz y demasiado prolija contabilidad se pierde la probabilidad de que otros seis millones de africanos fueran asesinados en sus países de origen o cerca de ellos durante la caza de personas a las que esclavizar. Las estimaciones varían, pero entre el 5 y el 40% habrían perecido durante los brutales viajes por tierra hasta la costa o mientras permanecían retenidos, a menudo durante meses, en barracones o corrales de retención a la espera de ser embarcados en buques negreros. Además, otro 10% de los embarcados moría en el mar durante el tránsito por el Atlántico, lo que constituía una prueba mental y física extrema para todos los sometidos. Si se tiene en cuenta que la población total de África a mediados del siglo XIX era probablemente de unos cien millones de habitantes, se empieza a calibrar la enormidad del asalto demográfico que supuso la trata de esclavos (French, 2021).

Las décadas cruciales de interacción entre África y Europa sentaron las bases para el surgimiento del mundo moderno y el crecimiento de la esfera occidental. Estos años, notablemente ausentes de la mayoría de los relatos de la historia occidental, se han pasado por alto por su profundo impacto en la condición actual de África. La cultura occidental ha propagado diligentemente nociones del África precolonial como un reino caracterizado por un primitivismo sin paliativos y una ausencia de potencial humano para el progreso. En consecuencia, la transición de un estado percibido como salvaje a otro de esclavitud, marcada por la trayectoria aparentemente ininterrumpida desde el “descubrimiento” del África subsahariana impulsado por los íberos hasta el inicio del comercio de esclavos en el Nuevo Mundo, suele requerir poca explicación para muchos.

Restaurar la agencia africana: la relación entre cultura, libertad y dominación colonial

El origen de la historia moderna de África como masa terrestre estratégicamente disputada, caracterizada por territorios fragmentados y divididos por intereses extranjeros, se remonta al crucial año 1884, cuando se celebró en Alemania la célebre Conferencia de Berlín. En aquella época, la influencia europea en el continente era limitada, pues solo abarcaba alrededor del 10%, concentrado principalmente en los extremos norte y sur. Sin embargo, en 1914, como consecuencia directa de las decisiones tomadas durante la Conferencia de Berlín, los monarcas y dirigentes europeos se habían hecho con el control de más del 90% de África y las fronteras que trazaron durante esta conferencia siguen dando forma a gran parte del continente en la actualidad.

Esta adquisición de territorio por parte de las naciones europeas ignoró en gran medida el rico tapiz de la historia africana, los legados de los imperios indígenas y los Estados preexistentes. Se pasó por alto la intrincada red de lenguas locales al dividir y subdividir las regiones, sin tener en cuenta las antiguas pautas de identidad regional, comercio e incluso tensiones étnicas profundamente arraigadas. La ausencia de consultas significativas con los propios africanos agravó aún más el impacto, dando lugar a muchos Estados débiles, y a menudo disfuncionales, marcados por conflictos interétnicos y comunidades innecesariamente divididas por fronteras arbitrarias. Otras, con pocos puntos en común, se vieron forzadas a una coexistencia antinatural.

Aunque este legado es sin duda perjudicial, fue precedido por una lucha por África aún más grave y mortífera durante varios siglos, cuyas ramificaciones siguen sin explorarse ni comprenderse, ni siquiera por los expertos. Impulsada principalmente por el comercio de esclavos, la agitación de estos años se manifestó de diversas formas, empezando por las notables batallas navales entre España y

Portugal a lo largo de la Costa del Oro a finales del siglo XV, cuando competían por asegurarse el control de los lucrativos recursos auríferos de la región. En el siglo XVII, la competencia entre las potencias europeas por la supremacía sobre África se intensificó, impulsada por la riqueza generada por el trabajo en las plantaciones del Nuevo Mundo. La extensa contienda en el Atlántico sur, casi una guerra mundial por su complejidad, implicó diversas alianzas entre Estados europeos y africanos y sus homólogos brasileños.

Comprender la intrincada dinámica y la naturaleza polifacética de estas luchas históricas es crucial para desentrañar el complejo entramado del pasado de África y su perdurable impacto en el panorama geopolítico actual.

Dentro de los relatos habituales que trazan la historia del mundo moderno, los centros académicos de los países occidentales aún no han reconocido las importantes contribuciones de África o de sus gentes. Olivette Otele, en su libro Europeos africanos. Una historia jamás contada (2024), examina este olvido y describe cómo evolucionó la definición de europeo y africano en Europa. No fue hasta que un audaz doctorando de Trinidad desafió esta narrativa predominante que se reconoció el profundo impacto de África y su consecuente agricultura de plantación de esclavos en el Caribe. Otele (2024) afirma que la explosión de riqueza de Occidente en el siglo XIX, junto con su rápida industrialización, tuvo una deuda sustancial con estos factores interconectados.

Algunas personas, en particular Eltis y Engerman (2000) y Nunn (2008), han argumentado con vehemencia que la rentabilidad del comercio de esclavos era relativamente marginal y, por tanto, incapaz de ejercer una influencia decisiva en el rápido ascenso de Inglaterra o Europa. Sin embargo, estos argumentos no abordan una cuestión fundamental. Otele (2024) se pregunta por qué las potencias del Viejo Continente invirtieron esfuerzos tan amplios, durante un periodo prolongado y con un gran gasto humano y financiero, en afirmar su dominio tanto sobre las fuentes primarias de individuos esclavizados en África como sobre los destinos a los que eran enviados para trabajar en las plantaciones de América. Este compromiso parece incongruente con la afirmación de que la

esclavitud tuvo una importancia meramente accesoria en la prosperidad de Europa y el surgimiento de sus colonias en el Nuevo Mundo.

Los estudios de Otele también han arrojado una luz crítica sobre la interpretación convencional de la influencia de los colonizados. Ha señalado que el surgimiento de una élite colonizada, a menudo atribuido a las estrategias deliberadas de los oficiales coloniales para establecer intermediarios, perpetuaba un olvido del impacto colonial más amplio. Queda por realizar un estudio más profundo y detallado del efecto de esta élite sobre los colonizadores de África y Europa.

Además, la obra de Otele ahondó en la interacción dinámica entre colonizadores y colonizados, destacando los casos en los que la influencia mutua era evidente. La creación de instituciones como el Seminario de Lenguas Orientales de Berlín puso de manifiesto el temprano interés de Europa por comprender África, lo que allanó el camino para la posterior creación del Instituto Colonial de Hamburgo. Figuras de la diáspora africana como el camerunés Njo Dibone contribuyeron al floreciente campo de los estudios africanos en Alemania, colaborando con académicos como Carl Meinhof, experto en lingüística africana (Otele, 2024).

Otele también hizo hincapié en las contribuciones poco exploradas de las mujeres africanas en Europa durante este periodo. Aunque a menudo se habla del papel de las mujeres afroamericanas en Francia, Otele advirtió de la infravaloración del impacto de las mujeres negras en los movimientos anticoloniales. Destacó el activismo de figuras como Paulette Nardal y sus hermanas, que fueron fundamentales para dar forma a los debates sobre raza, clase y género. Sus esfuerzos y los de otras personas sentaron las bases de documentos y revistas críticos que exploraban la conciencia racial, cuestionaban los estereotipos y fomentaban el diálogo por encima de las divisiones raciales, de clase y de género.

La investigación histórica de Otele ha arrojado luz sobre los relatos, a menudo ignorados, que han dado forma a las complejas interacciones entre Europa, África y su diáspora. Su trabajo ha puesto de manifiesto la interconexión de estas historias y ha desafiado los relatos tradicionales al destacar las polifacéticas

contribuciones e influencias que han desempeñado un papel crucial en la configuración del mundo moderno.

Peter Ekeh (1975) nos ayuda a comprender la naturaleza duradera de las dualidades que expone la obra de Otele. Su exploración teórica del colonialismo y su impacto en las sociedades africanas introduce el concepto de dos esferas públicas distintas: la primordial y la cívica. Surgidos del legado del colonialismo europeo, estos dos públicos muestran disposiciones y actitudes morales opuestas. El público primordial se asemeja a los grupos étnicos, que alimentan sentimientos y vulnerabilidades, mientras que el público cívico engloba al Estado y sus burocracias, a menudo considerados explotables. Sin embargo, la intrincada interacción de valores dentro de estos públicos ha evolucionado hasta convertirse en una dinámica compleja en el África contemporánea.

El análisis de Ekeh cuestiona la visión occidentalista de la política, subrayando que una extensión directa de las concepciones occidentales de África puede conducir a escollos conceptuales y teóricos. Propone una perspectiva matizada, destacando la presencia de dos ámbitos públicos en el África poscolonial, cada uno con distintas conexiones morales con la esfera privada. El público primordial está profundamente entrelazado con los grupos, sentimientos y acciones primordiales, alineando sus imperativos morales con los del ámbito privado. En cambio, el público cívico, históricamente vinculado a la Administración colonial y a la política popular, carece de tales vínculos morales y existe como una entidad amoral relacionada con estructuras civiles como el ejército, la Administración pública y la policía.

De especial importancia es la observación de Ekeh de que la política africana se caracteriza por una convergencia única de actores que operan tanto dentro del público primordial como del cívico. Esta relación dialéctica genera las distintas complejidades políticas que definen los paisajes políticos africanos, ofreciendo una visión de la naturaleza polifacética de las interacciones sociopolíticas del continente.

Además, Ekeh ahonda en la diferenciación entre el público “nativo” y el occidentalizado, arrojando luz sobre la dicotomía dentro de las sociedades africanas y sus interacciones con influencias externas.

Esta perspectiva enriquece nuestra comprensión de la interacción entre los legados coloniales, los valores tradicionales y la evolución de la dinámica política en el África poscolonial.

La distinción jerárquica entre sectores occidentalizados y "nativos" alcanzó su cenit en la doctrina del gobierno indirecto. Curiosamente, el impacto fue más pronunciado en los africanos educados en Occidente, que se convirtieron en víctimas involuntarias de esta dicotomía. La clase burguesa africana abrazó las ideologías coloniales que pretendían legitimar el dominio extranjero, lo cual sustentó sus sistemas de creencias. Las ideologías burguesas africanas tenían un doble objetivo: sustituir a los gobernantes coloniales y afirmar el control sobre su pueblo. Ambas ideologías se dirigían a las masas africanas; la primera, denominada ideología anticolonial, se esgrimió durante la época colonial contra los gobernantes extranjeros. La segunda, centrada en la legitimación, adquirió importancia en la política africana poscolonial (Ekeh, 1975).

En las naciones africanas poscoloniales, los africanos educados en Occidente, o la burguesía africana, han exhibido diligentemente su educación y competencia administrativa, esforzándose por demostrar equivalencia, pero nunca superioridad, con respecto a sus antiguos colonizadores. Esta ideología de alto nivel africano se originó durante la lucha por la independencia. Durante este periodo, los líderes africanos presumían de sus cualificaciones y capacidad, al igual que los colonizadores ingleses o franceses, haciendo hincapié en su potencial para un gobierno "democrático" y una eficiencia administrativa similar a la de Gran Bretaña o Francia (Ekeh, 1975).

Las perspectivas de Amílcar Cabral y Frantz Fanon (Quinn, 2017) sobre la cultura, la psicología y la actitud del colonizado hacia la sumisión de los años sesenta y setenta ofrecen una visión poco común de estas ideologías poscoloniales. El análisis de Firoze Manji en 2017 arroja luz sobre la profunda influencia que Cabral y Fanon tuvieron en los movimientos de liberación global y nacional, resonando hasta nuestros días en Sudáfrica, Estados Unidos y Palestina. Manji destaca que la perspectiva de Cabral subraya el papel crucial de la cultura en el proceso de deshumanización

impulsado por la expansión del capitalismo. La aniquilación o transformación de las culturas colonizadas resulta fundamental para suprimir la resistencia y afirmar la dominación, ya que la cultura encierra la historia y la humanidad. Cabral y Fanon subrayan que la cultura no es solo una manifestación artística, sino una expresión histórica y una poderosa herramienta de liberación y resistencia. Esta cualidad subversiva intrínseca de la cultura contrarresta las opiniones predominantes de filósofos de la Ilustración como Hegel, que consideraban erróneamente que los africanos carecían de historia.

El análisis de Manji prosigue arrojando luz sobre la erradicación sistemática de culturas, lenguas, historias y capacidades creativas infligida por los colonizadores europeos, los esclavizadores y la clase capitalista emergente. Este brutal proceso, desde la trata transatlántica de esclavos hasta las expansiones imperiales, pretendía presentar a los africanos como infrahumanos, justificando atrocidades como el genocidio, la esclavitud, la confiscación de tierras y la aniquilación cultural. Cabral revela que el imperialismo obligó a los pueblos a abandonar su historia y adoptar una narrativa extranjera, perpetuando un ciclo de supresión cultural.

Cabral reconoce con acierto que para mantener la dominación es necesario reprimir perpetuamente la vida cultural de los colonizados. Esta represión se manifiesta a través de los impuestos, el trabajo forzado, la exclusión económica y el establecimiento de autoridades nativas. Cabral subraya además que, aunque en algunos casos, sobre todo en los genocidios, se eliminó a una parte importante de la población, la represión cultural sistemática siguió siendo una herramienta crucial para mantener la dominación en el contexto colonial.

En esencia, las ideas de Cabral y Fanon ilustran el papel fundamental de la cultura en la psicología de la sumisión y la resistencia entre los colonizados. Sus perspectivas revelan los esfuerzos deliberados y calculados de los colonizadores para erradicar las identidades culturales, al tiempo que subrayan el poder indomable de la cultura como fuerza motriz de la liberación y la resistencia contra las fuerzas coloniales opresoras (Manji, 2017). En palabras de Cabral (1973):

Lo ideal para la dominación extranjera, imperialista o no, sería elegir entre liquidar prácticamente a toda la población del país dominado, eliminando así las posibilidades de resistencia cultural, o conseguir imponerse sin dañar la cultura del pueblo dominado, es decir, armonizar la dominación económica y política de ese pueblo con su personalidad cultural.

El uso de la violencia para dominar a un pueblo es, argumentaba Cabral, "ante todo, tomar las armas para destruir, o al menos neutralizar y paralizar su vida cultural. Porque mientras una parte de ese pueblo tenga vida cultural, la dominación extranjera no puede tener asegurada su perpetuación" (Cabral, 1973).

Al negar el desarrollo histórico del pueblo dominado, el imperialismo niega necesariamente su desarrollo cultural, por lo que requiere la opresión cultural y el intento de liquidar los elementos esenciales de la cultura del pueblo dominado.

En medio de las complejidades del África colonial, Amílcar Cabral y Frantz Fanon profundizan en la intrincada relación entre cultura, libertad y dominación colonial. La evaluación de Cabral desvela la dura realidad de las leyes coloniales portuguesas, que designaban a casi toda la población africana como "incivilizada", sometiéndola a la Administración colonial y a los caprichos de los colonos. No obstante, Cabral contempla la posible desvinculación de la cultura de la emancipación, instando a su partido a reconocer su humanidad más allá de su identidad africana. Insiste en alinear los intereses africanos con los valores humanos universales para trascender las limitaciones localizadas.

Esta postura contrasta con el movimiento de la negritud, defendido por figuras como Léopold Sédar Senghor y Aimé Césaire, que, aunque empoderador, también viró hacia la despolitización de la identidad cultural. Fanon señala astutamente la construcción eurocéntrica del hombre negro por parte del hombre blanco, al tiempo que subraya que son los colonizados quienes dan forma a la negritud. La perspicacia de Fanon refleja la complejidad de la

relación de la cultura con la identidad y la resistencia y revela que el renacimiento cultural no debe aferrarse a la tradición a costa del progreso histórico.

Ambos autores reconocen el insidioso impacto del colonialismo en la cultura. Cabral subraya que la misión principal del Estado colonial era perpetuar la deshumanización, lo que obligaba a separar la cultura de la liberación. Fanon observa cómo el colonialismo distorsiona y daña la historia de los colonizados, creando una intrincada lucha entre conservar la herencia y forjar un camino contemporáneo.

La era poscolonial presenta sus desafíos. Surgieron regímenes neocoloniales que a menudo sometieron a los movimientos emancipadores y desdibujaron la línea divisoria entre las estructuras coloniales y las posteriores a la independencia. La despolitización de la cultura coincidió con el auge del neoliberalismo, atomizando la sociedad y subvirtiendo la acción colectiva. El dominio de los medios de comunicación corporativos y la proliferación de ONG contribuyen aún más a la dilución cultural y a la desigualdad socioeconómica.

En este complejo tapiz se alzan las voces de las jóvenes generaciones que luchan contra el olvido histórico. La idea de Fanon de que cada generación debe descubrir su misión resuena mientras los países subdesarrollados luchan por preservar el patrimonio al tiempo que forjan un camino progresista. En medio de estos desafíos, el llamamiento de Cabral al resurgimiento cultural se apoya en las masas como verdaderas portadoras de la cultura y la historia, destacando su papel en la configuración de un futuro que trascienda el legado colonial.

El lenguaje del desarrollo

Durante las primeras etapas de la teorización del desarrollo internacional, los conceptos utilizados por destacadas organizaciones como las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estaban contaminados por el lenguaje colonial. En particular, la Sociedad de Naciones defendió la perpetuación de la colonización bajo el pretexto de una "sagrada misión de civilización". Esta justificación ejemplificaba el intento de las potencias coloniales de legitimar sus programas expansionistas presentando sus acciones como esfuerzos benévolos por elevar y civilizar los territorios colonizados. El uso de este lenguaje por parte de los organismos internacionales refleja la compleja interacción entre la retórica, las dinámicas de poder y los fundamentos ideológicos que configuraron el discurso del desarrollo y el colonialismo durante aquella época.

En economía se utilizó la misma lente.

En las décadas de 1950 y 1960, los economistas clásicos y neoclásicos configuraron el discurso en torno al desarrollo, mientras que el tratamiento de África en los acuerdos y sistemas mundiales reveló actitudes coloniales implícitas. Durante casi tres décadas, las políticas predominantes se guiaron por los principios económicos neoclásicos, especialmente modernizados por el Consenso de Washington. Este "consenso" se refería a las ideas adoptadas por figuras influyentes dentro de los círculos de poder de Washington, incluidos el congreso y la administración de Estados Unidos e instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, con el apoyo de destacados economistas y grupos de reflexión (Lopes, 2019).

Los principios básicos de la economía neoclásica pura incluían una firme creencia en la "mano invisible" del mercado, la racionalidad de las decisiones de los agentes económicos y un enfoque minimalista de la intervención estatal en las economías. El declive

de la economía del desarrollo como campo diferenciado, antes dominado por teorías como la Escuela de la Dependencia, contrastaba fuertemente con la economía neoclásica y su énfasis en el individualismo metodológico. Muchos Gobiernos africanos recién independizados, por ejemplo, se propusieron fomentar la industrialización, impulsar la producción local, reducir las importaciones, mejorar las oportunidades de empleo, elevar el nivel de vida y desafiar los patrones comerciales encapsulados en la hipótesis de Prebisch-Singer —que postula que los países que exportan materias primas e importan productos manufacturados tendrán condiciones comerciales desfavorables—.

Al analizar la marginación de África en el discurso internacional, Adams Oloo (2016) destaca la escasa representación de África en la política mundial, especialmente en las organizaciones internacionales, y subraya los retos que plantea la influencia africana efectiva. En particular, a pesar del aumento de las cuotas y de la voz de África en estos organismos, la representación significativa sigue siendo difícil de alcanzar y las decisiones importantes a menudo reflejan los intereses de las naciones poderosas en lugar de un consenso mundial equitativo. Un ejemplo de ello son las instituciones de Bretton Woods, concebidas inicialmente para servir a los intereses mundiales, pero a menudo influidas por las agendas de potencias dominantes como Estados Unidos y sus aliados. Oloo examina además las disparidades en la representación dentro de organizaciones como la ONU, donde las poblaciones africanas desproporcionadamente afectadas por sus decisiones carecen a menudo de influencia.

Además, como Adebajo y Whiteman (2012) exploraron, el contexto histórico de la relación de Europa con África revela un complejo legado de explotación colonial y dependencia económica. La relación euroafricana se remonta a un pasado colonial marcado por relaciones comerciales asimétricas. África exportaba materias primas a Europa a cambio de ayuda financiera y acceso preferente a los mercados europeos. Aunque iniciativas como el Convenio de Lomé parecían progresistas, a menudo perpetuaban la dependencia estructural obstaculizando la industrialización africana y un auténtico desarrollo económico. El estatuto de asociación de las antiguas colonias dentro de la Comunidad Económica Europea

(CEE) perpetuó aún más la dinámica neocolonial, ya que Francia ejercía una influencia significativa sobre las políticas y las relaciones con los Estados africanos.

Estas dinámicas históricas y el discurso sobre la marginación africana en las relaciones internacionales resuenan en las críticas de Cabral y Fanon a las actitudes coloniales, el desempoderamiento cultural y la lucha por la verdadera autodeterminación. Tanto Cabral como Fanon insistieron en la necesidad de la acción, la unidad y la restauración de la identidad cultural africana para contrarrestar los efectos deshumanizadores del colonialismo. Los retos a los que se enfrenta África en los foros internacionales reflejan cuestiones más significativas como los desequilibrios de poder, los legados neocoloniales y la búsqueda de una representación equitativa, temas centrales en las obras de Cabral, Fanon y los análisis presentados por Oloo, Adebajo y Whiteman.

Adebajo y Whiteman (2012) destacan el persistente desequilibrio que hay en las relaciones comerciales entre la UE y África. Este perpetúa la exportación africana de productos primarios y desincentiva la industrialización, debido a la competencia de la UE. A pesar de evolucionar a través de los acuerdos de Lomé, el giro neoliberal de la UE en Lomé III condujo a la condicionalidad impuesta por las instituciones financieras internacionales, obstaculizando la autonomía de los países de África, el Caribe y el Pacífico (EACP). Aunque su objetivo era potenciar el capital europeo, el Acuerdo de Cotonú desbarató los esfuerzos de integración regional de África al fragmentar las políticas comerciales. El enfoque de “divide y vencerás” de la UE se refleja en los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) concluidos en 2007 (véase el capítulo 8). Aunque la UE pregona ventajas como el aumento de la inversión y la transferencia de tecnología, Adebajo y Whiteman critican que, en general, las relaciones comerciales han socavado la integración regional y perpetuado el legado colonial. Esta lectura refleja la dinámica neocolonial analizada por Ochieng y Sharman (2004) y Kamidza (2014).

Sin embargo, la influencia de la UE también obliga a los líderes africanos a dar prioridad a la integración regional. El parecido de la UA con las instituciones de la UE plantea dudas sobre si el modelo

europeo puede guiar el desarrollo africano, teniendo en cuenta las disparidades históricas y estructurales. La lucha por una asociación equitativa persiste mientras las naciones africanas tratan de reconfigurar su relación con la UE.

Bibliografía

Achebe

, C. (2013). There Was a Country: A Memoir, Londres, Penguin Books.

Adebajo

, A. y

Whiteman

, K. (eds.) (2012): The EU and Africa: From Eurafrique to Afro-Europa, Johannesburgo, Wits University Press.

Borrell

, J. (2022): Opening Remarks by High Representative Josep Borrell. Presented at the Inauguration of the Pilot Programme of the European Diplomatic Academy, Brujas, European Diplomatic Academy, https://n9.cl/fdcqr.

Cabral

, A. (1973): Return to the Source, Nueva York, Monthly Review Press.

Chirikure

, N.,

Abimbola

, O. y

Chelwa

, G. (2022): How are the ‘Big Three’ rating agencies impacting African countries?, Africa Policy Reseach Institute, https://n9.cl/uhl0r.

ECA (2016): The Handbook on the Blue Economy.

Ekeh

, P. P. (1975): “Colonialism and the Two Publics in Africa: A Theoretical Statement”, Comparative Studies in Society and History, vol. 17, nº 1, pp. 91-112, https://n9.cl/2tlf7d.

Eltis

, D. y

Engerman

, S. L. (2000): “The Importance of Slavery and the Slave Trade to Industrializing Britain”, The Journal of Economic History, vol. 60, nº 1, pp. 123-144, https://n9.cl/beye7c.

Frankema

, E. (2021): “Why Africa is Not That Poor”, Londres, Reino Unido, CEPR. Discussion Paper, nº DP16036, https://n9.cl/2jfyc.

French

, H. (2021): Born in Blackness: Africa, Africans, and the Making of the Modern World, 1471 to the Second World War, Nueva York, Liveright Publishing Corporation.

G. D. (2010): “The true true size of Africa”, The Economist, https://n9.cl/wknl16.

Henderson

, G. y

Waterstone

, M. (eds.) (2009): Geographic Thought: A Praxis Perspective, Abingdon, Routledge.

Hunter

, E. (2017): “Languages of Freedom in Decolonising Africa”, Transactions of the Royal Historical Society, vol. 27, pp. 253-269, https://n9.cl/2e666.

Kamidza

, R. (2014): EU-Zimbabwe Economic Partnership Agreement Negotiations: Bilateral Antagonism, Guerrilla Negotiation Approaches, and Unequal Industrial and Development Outcome, (no publicado, presentado en el Institute for Public Policy and Economic Analysis Conference, Nueva York).

Lopes

, C. (2019): África en transformación, Madrid, Los Libros de la Catarata.

Lopes

, C. y

Hirsch

, A. (2021): “Post-colonial African economic development in Historical Perspective”, Africa Development/Afrique et Développement, vol. 45, nº 1, 31-46, https://n9.cl/1ufrqf.

Lopes

, C. y

Kararach

, G. (2020): Structural Change in Africa: Misperceptions, New Narratives, and Development in the 21stCentury, The International

Political Economy of New Regionalism Series, Abingdon, Routledge.

Makinda

, S. M. (2012): “Africa’s Leadership Malaise and the Crisis of Governance”, Rethinking Development Challenges for Public Policy: Insights from Contemporary Africa, pp. 54-82, Palgrave, Reino Unido.

Manji

, F. (2017): “Culture, Power and Resistance: Reflections on the ideas of Amilcar Cabral”, State of Power 2017, Transnational Institute, https://n9.cl/nicq23.

Mazrui

, A. A. (2000): “Black Orientalism? Further Reflections on ‘Wonders of the African World’”, The Black Scholar, vol. 30, nº 1, pp. 15-18, https://n9.cl/r00kc.

—

(2013): “Cultural Amnesia, Cultural Nostalgia, and False Memory: Africa’s Identity Crisis Revisited”, African and Asian Studies, vol. 12, pp. 13-29, https://n9.cl/lecc0.

Meffe

, D. (2013): “The Distorted Size of Africa”, Africa Review.

Ndlovu-Gatsheni

, S. (2021): “Moral Evil, Economic Good: Whitewashing the Sins of Colonialism”, Aljazeera.

Nunn

, N. (2008): “The Long-term Effects of Africa’s Slave Trades”, The Quarterly Journal of Economics, vol. 123, nº 1, pp. 139-176.

Ochieng

, C. y

Sharman

, T. (2004): Trade Traps: Why ACP-EU Economic Partnership Agreements Pose a Threat to Africa's Development, ActionAid International.

Oloo

, A. (2016): "The Place of Africa in the International Community: Prospects and Obstacles", Open Access Library Journal, vol. 3, nº 4, pp. 1-14, https://n9.cl/12x04r.

Opinion Editorial

(

iol

) (2017): "Decolonise the Mind: Secure the Base", Independent Online.

Otele

, O. (2024 [2020]): Europeos africanos. Una historia jamás contada, Madrid, Los Libros de la Catarata.

Peters

, A. (1993): The New Cartography, Nueva York, Friendship Press.

Quinn

, R. (2017): An Analysis of Frantz Fanon's The Wretched of the Earth (1ª ed.), The Macat Library, Abingdon, Routledge.

CAPÍTULO 3

EL DECEPCIONANTE DEBATE

SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA

El fruto del árbol envenenado: un breve relato de la ayuda y la caridad en África

“La ayuda exterior como instrumento de desarrollo debe aceptarse como ‘probada y fracasada’”, afirma Olusegun Obasanjo. Esta, prosigue el expresidente nigeriano, “ha desincentivado el desarrollo en la mayoría de los casos. No es de extrañar que la gente de los países en desarrollo pida comercio e inversión en lugar de ayuda” (Daily Maverick, 2022).

Los comentarios de Obasanjo reflejan una creciente crítica al paradigma occidental de ayuda al desarrollo en toda África. En los últimos 30 años, el continente ha recibido más de 1,2 billones de dólares en ayuda al desarrollo, el doble si se incluyen las donaciones caritativas no oficiales. Sin embargo, en ese mismo periodo de tiempo, la renta media per cápita del África subsahariana solo ha variado en 352 dólares, y la participación del continente en la renta mundial no ha dejado de disminuir desde mediados del 2000. Estas cifras son preocupantes y explican en parte por qué cada vez más africanos se preguntan si hay otro camino (Daily Maverick, 2022).

La ayuda a los países empobrecidos se remonta al siglo XIX. Surgieron ejemplos notables en las décadas de 1920 y 1930, cuando naciones prósperas como Alemania, Francia y el Reino Unido prestaron una ayuda constante a sus colonias, incluidos recursos financieros para construir infraestructuras vitales como puertos, carreteras y ferrocarriles. Sin embargo, la ayuda exterior, caracterizada por la formal transferencia en condiciones favorables de recursos destinados a catalizar transformaciones positivas duraderas —en particular la mitigación de la pobreza— en los países receptores, es un paradigma relativamente contemporáneo en las relaciones internacionales entre Estados. La era posterior a la Segunda Guerra Mundial anunció la aparición de la ayuda económica exterior a una nueva escala, subrayada por iniciativas como la ayuda estadounidense a Grecia y Turquía y el impulso del Plan Marshall para la recuperación europea.

En la década de 1940 se formó el aparato de un sistema multilateral de ayuda al desarrollo cuando las naciones victoriosas (conocidas como potencias aliadas) se unieron para hacer frente a la devastación de la posguerra y promover la estabilidad mundial (Browne, 1997). Durante este tumultuoso periodo se crearon tres instituciones internacionales clave, cada una con un mandato específico. En primer lugar, las Naciones Unidas permitieron a los Aliados colaborar para mantener la paz mundial tras la guerra. En segundo lugar, la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas (UNRRA), creada en 1943, se centró en abordar el impacto humano del conflicto en Europa. Esta agencia, precursora del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), ejemplificó la forma más temprana de los esfuerzos de ayuda. En tercer lugar, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) inició sus operaciones en Europa, concediendo sus primeros préstamos en 1946.

En 1965, numerosos países industrializados habían instituido programas de ayuda, complementados por una importante gestión de esta por parte de instituciones como las Naciones Unidas o el Banco Mundial. La década de 1970 fue testigo de la afluencia de donantes de ayuda pública, incluidos los Estados productores de petróleo, seguida del resurgimiento de las iniciativas de ayuda de los países del antiguo bloque socialista y de los que se integraban en la Unión Europea o la OCDE. Curiosamente, la ayuda mundial se ha ampliado aún más desde entonces, ya que "países en desarrollo" como China, India, Corea, Turquía y los Estados del Golfo participan activamente en iniciativas de esta índole, ampliando la diversidad del panorama de la ayuda.

En virtud de sus raíces históricas, la ayuda exterior está inevitablemente arraigada en las actitudes paternalistas de la administración colonial de los territorios de ultramar y se caracteriza por la caridad. Por el contrario, el enfoque de la ayuda practicado por los países nórdicos estaba impulsado en gran medida por preocupaciones humanitarias. Tal vez no sea insignificante el hecho de que los países nórdicos, aparte de Dinamarca, no tuvieran imperios coloniales.

La caridad es una práctica milenaria arraigada en las acciones benévolas y la donación voluntaria de recursos, a menudo dirigida a ayudar a los menos afortunados o a apoyar el bienestar de la sociedad. Con profundos fundamentos religiosos, la caridad ha sido un principio central en varias religiones y tradiciones espirituales, tipificando los ideales de compasión, desinterés y empatía. En el cristianismo, por ejemplo, la caridad, conocida como ágape, hace hincapié en el amor desinteresado y el cuidado a los demás. Del mismo modo, el Islam promueve el zakat y el sadaqat, formas obligatorias y voluntarias de dar, mientras que otras religiones subrayan la importancia de ayudar a los necesitados.

Las justificaciones morales de la caridad emanan del imperativo ético de aliviar el sufrimiento, promover la cohesión social y cultivar un sentido de conexión con la comunidad. Enmarcada a menudo como un deber que incumbe a los individuos o a las sociedades, la caridad aborda la desigualdad, satisface las necesidades básicas y fomenta un sentido de responsabilidad colectiva. Salva las brechas en el acceso a recursos y oportunidades, ayudando a restaurar la dignidad y la calidad de vida de individuos y grupos marginados.

Estos ideales de caridad han sido absorbidos por las definiciones de ayuda a los países en desarrollo. Así, los conceptos de compasión, altruismo y bienestar social han conformado indeleblemente el enfoque de la ayuda internacional, y la ayuda ha pasado de estar motivada predominantemente por consideraciones políticas y estratégicas durante la época colonial a abarcar dimensiones humanitarias y éticas.

Esta fusión de religión, caridad y ayuda al desarrollo se hace evidente en el compromiso de los países de la OCDE de destinar el 0,7% de su renta nacional bruta (RNB) a la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Este compromiso, que se reitera constantemente en el discurso sobre el desarrollo y es aclamado por los defensores de la ayuda como el epítome de una obligación moral (Sachs, 2006), fue propuesto originalmente en 1958 por el Consejo Mundial de Iglesias como un 1,0% y tiene sus raíces en el principio bíblico del diezmo.

Más allá de abordar las necesidades materiales inmediatas, la

caridad también resuena con la noción de mejorar la condición humana en general, fomentar un sentido de destino compartido y promover una coexistencia armoniosa basada en principios de empatía y solidaridad. Se trata de una postura más acorde con el estilo de ayuda que promovían los países nórdicos, que incluía centrarse en las necesidades básicas, como la sanidad, la educación, el saneamiento y el agua potable, que encarnan la esencia de la vida digna y la justicia social.

Al dar prioridad a las necesidades básicas en los marcos de ayuda, los actores internacionales creyeron que podían mitigar las dificultades inmediatas y sentar las bases del desarrollo sostenible y el progreso humano.

Este cambio hacia la ayuda humanitaria cobró impulso cuando Robert McNamara asumió la dirección del Banco Mundial en 1968. Abogó por iniciativas financiadas por donantes que abordaran necesidades humanas fundamentales como la salud, la educación, el agua y el saneamiento. A finales de la década de 1960, dada la creciente conciencia de la pobreza persistente en los países receptores de ayuda, se hizo inevitable una reevaluación del impacto de la ayuda en la vida de las personas. Para muchos, era cada vez más evidente que la industria mundial de la ayuda encadena a las naciones dependientes de la ayuda, manteniéndolas perpetuamente dependientes de la generosidad de los ricos.

En la década de 1980 el panorama volvió a cambiar, ya que el concepto de atención a las necesidades básicas dio paso a un enfoque centrado en la reestructuración económica y la reforma política. Este cambio podría atribuirse a la recesión mundial derivada de la crisis del petróleo de los años setenta. Las naciones en desarrollo, agobiadas por la deuda, recibieron ayuda financiera de los países donantes, pero esta estaba vinculada a la reestructuración económica y a la reducción del gasto en servicios sociales, una estrategia conocida como ajuste estructural, que se tratará con más detalle a continuación. Esto perpetuó la pobreza y la desigualdad en estas naciones en lugar de aliviarla.

Dos economistas del Banco Mundial, Paul Collier y David Dollar, impulsaron el abandono de la corriente centrada en atender las necesidades básicas en la ayuda exterior y propusieron un nuevo

enfoque ético sobre los “deberes de rescate”, prestando especial atención a la eficiencia mutua, los resultados y la “eficacia de la ayuda” (Collier, 2016; Collier y Dollar, 2002). Sin embargo, este enfoque simplificó en exceso las intrincadas consideraciones éticas de la ayuda, en particular en lo relativo al desarrollo a largo plazo, el contexto cultural, las dinámicas de poder y la importancia de ofrecer estrategias alternativas más allá del socorro inmediato. Por ejemplo, el énfasis que pusieron Collier y Dollar en que la ayuda estuviera financiada con impuestos pasó por alto las contribuciones de diversos actores, en particular los nacionales, y su análisis histórico no tuvo en cuenta las complejas influencias geopolíticas y económicas.

Aunque las ideas de Collier y Dollar suscitaron un pensamiento crítico, su aplicación no ha sido eficaz y ha tenido consecuencias imprevistas. En el caso de Nigeria, a pesar del importante apoyo financiero, la corrupción generalizada persistió en el gobierno, socavando el impacto que se había previsto que tendría la ayuda. Del mismo modo, en Zimbabue era corriente que la ayuda no llegara a las comunidades locales debido a la ineficacia de los canales de distribución, lo que obstaculizaba las perspectivas de desarrollo sostenible a nivel de base. Además, el momento en que se introdujo este nuevo enfoque quizá no fue el más apropiado, ya que llegó para rescatar programas de ajuste estructural (PAE) bien elaborados y centrados en políticas que habían dado escasos resultados.

Por otro lado, hay que señalar que sigue faltando un marco ético global para la ayuda que abarque un espectro más amplio de perspectivas, que aborde las crisis humanitarias urgentes y los factores sistémicos que perpetúan la pobreza mundial (Collier y Dollar, 2002).

Aunque se suponía que los principios de Collier y Dollar debían mejorar la coordinación —la apropiación y la responsabilidad entre donantes y receptores— a menudo no tuvieron en cuenta las diferentes prioridades nacionales, las dinámicas políticas y sus contextos. Como suele ocurrir en estas situaciones, se culpaba de los malos resultados a los receptores de la ayuda con una lógica muy parecida a la de culpar al beneficiario de la caridad por no mejorar

su condición. La idea que subyacía a la eficacia de la ayuda giraba en torno a recompensar a los "buenos ejecutores", es decir, a las naciones que cumplían meticulosamente con la extensa lista de condiciones esbozada por las instituciones de Bretton Woods. Este planteamiento implicaba que solo los países que se ajustaban a esas estrictas condiciones, establecidas por los donantes, eran considerados merecedores de una recompensa.

Una consecuencia no deseada de la gestión basada en los resultados cuantificables ha sido la escasa atención prestada a los indicadores a corto plazo, descuidando la complejidad del desarrollo a largo plazo. Además, el impulso a la armonización de la ayuda y la alineación con los sistemas de los países receptores socavó la apropiación local y perpetuó los desequilibrios de poder entre donantes y receptores. El llamamiento a reducir la fragmentación de la ayuda pasó por alto la importancia de la diversidad de enfoques y perspectivas, ahogando la innovación y la adaptabilidad.

Lancaster (2009) subraya un reto fundamental a la hora de evaluar el impacto de la ayuda en el desarrollo: con frecuencia, la ayuda obedece a fines que van más allá del propio desarrollo. Los gobiernos donantes a menudo utilizan la ayuda para lograr objetivos diplomáticos, comerciales o culturales en el extranjero, lo que dificulta separar estos motivos.

Hay quien sostiene que es necesario debatir abiertamente si la ayuda es bienintencionada. En demasiados casos, las proclamadas intenciones del donante pueden enmascarar motivaciones políticas o económicas detrás de la concesión de la ayuda (Fukuda-Parr, Lopes y Malik, 2002). Lo cierto es que la naturaleza polifacética de la ayuda implica una mezcla de motivaciones, de las cuales el desarrollo es solo un aspecto. Diversos países conceden ayudas por motivos diplomáticos, comerciales y culturales, lo que refleja diferentes ambiciones geopolíticas e influencias políticas internas. La intrincada interacción entre la política nacional, las oportunidades internacionales y los retos determina las motivaciones de la ayuda, lo que subraya lo complejo que es entender el proceso de ayuda.

Si bien es necesario evaluar con mayor profundidad si la ayuda es eficaz para alcanzar estos objetivos diversos, también es injusto

evaluarla basándose únicamente en sus resultados en materia de desarrollo. A pesar de que conocemos los éxitos y fracasos de la ayuda, sigue siendo difícil juzgar si la ayuda ha promovido eficazmente el desarrollo y mitigado la pobreza y en qué medida lo ha hecho (Lancaster, 2009).

La noción de desarrollo humano —junto con su índice asociado—, cultivada y propagada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) principalmente a través de sus informes anuales sobre desarrollo humano (1990), fue una respuesta indirecta a la necesidad de volver a centrar el debate sobre el desarrollo lejos de la ayuda o de su supuesta eficacia.

Al principio, un componente importante de este contradiscurso cuestionaba el punto de vista predominante vinculado a las instituciones de Bretton Woods. Posteriormente, se han producido cambios en las políticas y perspectivas del PNUD y el Banco Mundial, que han dado lugar a importantes elaboraciones de este concepto por parte de actores tanto burocráticos como académicos. McNeill (2008) escribió un análisis exhaustivo de este proceso de transformación, con sus reflexiones extraídas de investigaciones previas sobre ideas influyentes en la política de desarrollo, como el "capital social", que sugieren que el concepto de "desarrollo humano" demostró comparativamente más resistencia.

Iniciado por Mahbub Ul Haq y Amartya Sen (PNUD, 1990), el marco del desarrollo humano ha despertado un gran interés en la investigación académica y las iniciativas políticas y ha esclarecido la difuminada relación entre la primera y la flexibilidad institucional arrojando luz sobre cómo la adaptabilidad y la capacidad de respuesta de las instituciones pueden influir significativamente en el cambiante panorama de la producción de conocimientos. La intrincada dinámica revelada subraya la interdependencia crucial entre los marcos institucionales y la búsqueda del conocimiento, mostrando cómo unas estructuras adaptables y solidarias pueden fomentar un entorno académico más sólido y dinámico.

En el intrincado tapiz del diálogo surgió un susurro colectivo que desveló la percepción compartida de que se había pasado por alto un elemento crucial en la maquinaria del progreso. Como notas

armoniosas, las voces se unieron para hacerse eco del sentimiento de que una discordia inadvertida —quizás derivada de retos no abordados o complejidades pasadas por alto— se había colado, proyectando una sombra sutil pero impactante en la búsqueda colectiva del progreso.

Una de esas voces fue la de William Easterly (2015), cuya notable crítica al discurso de la ayuda al desarrollo se inspiró en el poema de Rudyard Kipling "The White Man's Burden" ("La carga del hombre blanco"). Escrito originalmente por el novelista y poeta británico en febrero de 1899, este poema instaba a Estados Unidos a asumir el papel de constructor de imperios, siguiendo los pasos de Gran Bretaña y otras naciones europeas. Aunque el poema de Kipling careciera de excelencia poética, Theodore Roosevelt, a punto de asumir la vicepresidencia —y más tarde la presidencia—, reconoció su perspicaz perspectiva sobre la expansión territorial (Rudyard Kipling, 2023).

La influyente obra de Easterly La carga del hombre blanco. El fracaso de la ayuda al desarrollo (2015) lanzó una serie de críticas contundentes contra la ayuda al desarrollo tradicional. Una crítica fundamental gira en torno a la falta de responsabilidad y participación inherente a los enfoques de ayuda de arriba abajo. Easterly argumentó que los esfuerzos de ayuda impulsados por grandes organizaciones y gobiernos a menudo no incorporan la aportación local, lo que conduce a una desconexión entre los objetivos previstos de la ayuda y las necesidades reales de los receptores. Además, subrayó la necesidad de una mayor claridad de los incentivos dentro de las organizaciones de ayuda, donde centrarse en garantizar la financiación y demostrar resultados rápidos puede eclipsar la búsqueda de resultados significativos y sostenibles. En su opinión, esto ha fomentado un ciclo de dependencia de la ayuda en lugar de fomentar la autosuficiencia.

Las críticas de Easterly se extendían a la complejidad y la burocracia de los mecanismos de ayuda. Sugirió que los enrevesados procesos de las organizaciones de ayuda han obstaculizado la asignación eficaz de recursos y la ejecución oportuna de los proyectos. También cuestionó la orientación a corto plazo de los esfuerzos de ayuda, subrayando la necesidad de

abordar los problemas sistémicos subyacentes para lograr un desarrollo duradero. Además, destacó la importancia de la iniciativa empresarial local y las fuerzas del mercado en la ecuación del desarrollo, abogando por un enfoque que potencie a los agentes e instituciones locales en lugar de imponer soluciones externas. En esencia, las críticas de Easterly se centraron en la necesidad de un enfoque de la ayuda al desarrollo más flexible, sensible al contexto e impulsado por el mercado, instando a abandonar las prácticas convencionales en favor de estrategias que den prioridad al auténtico bienestar y la autodeterminación de las comunidades receptoras (Easterly, 2015).

El giro caritativo: un arma de doble filo

A medida que los profesionales de la cooperación y la ayuda al desarrollo se enfrentaban a objetivos incumplidos y resultados mediocres, como ponen de relieve las críticas de Easterly, los enfoques basados en la caridad volvieron a aparecer incluso cuando los programas de ajuste estructural ganaban terreno. En este panorama cambiante, iniciativas como Live Aid y Band Aid adquirieron relevancia en la década de 1980 como demostraciones tangibles de la preocupación mundial por la difícil situación de África. Estos eventos de gran repercusión, caracterizados por conciertos repletos de estrellas y apasionadas peticiones de ayuda, pusieron de manifiesto el impulso humanitario para aliviar el sufrimiento en el continente.

Para la mayoría de los países africanos, la vuelta a los enfoques basados en la caridad supuso un arma de doble filo. Por un lado, estas iniciativas ayudaron a recaudar fondos que eran muy necesarios para hacer frente a las carencias de desarrollo del continente. Por otro, estos espectáculos de caridad perpetuaron sin darse cuenta una visión empequeñecida y degradante de África que reforzaba la imagen estigmatizada de miseria perpetua e incapacidad para abordar sus retos de forma independiente. Al presentar a África como una víctima indefensa que necesita rescate externo, al proyectar una imagen del continente a través del prisma del sufrimiento y la dependencia, estas iniciativas reforzaron la percepción de que África era incapaz de ser autosuficiente.

Este planteamiento tuvo profundas implicaciones. Afianzó aún más la noción de que África se definía por su incapacidad para superar sus retos sin la intervención benévola de actores externos. Además, el énfasis en el socorro inmediato desvió la atención de las reformas estructurales y el necesario desarrollo de capacidades, perpetuando un ciclo de dependencia y desempoderamiento. A los africanos se les negó continuamente la capacidad de decisión en sus trayectorias

de desarrollo.

Estas tendencias continuaron en el nuevo milenio, que fue testigo del nacimiento de un sueño inspirador cuando las Naciones Unidas establecieron unos ambiciosos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con la visión de erradicar la pobreza, promover la igualdad y alcanzar una paz sostenible. Sin embargo, la narrativa posterior asociada a los ODM ha estado marcada por objetivos incumplidos y una flagrante ausencia de rendición de cuentas, como ejemplifican los aceptados por los países donantes en el marco de este nuevo pacto. La respuesta a estas deficiencias fue el aumento de iniciativas benéficas como los conciertos Live 8 y el activismo, que impulsaron la concienciación pública y la filantropía.

Las estrategias de ayuda siguen evolucionando en consonancia con la lenta transición del trasfondo colonialista a los enfoques orientados al mercado. Sin embargo, esta evolución trajo consigo críticas y complejos retos. Los PAE diseñados para inducir reformas integrales se enfrentaron al escepticismo y arrojaron resultados desiguales, especialmente en África, donde se observó un crecimiento negativo o estancado de la AOD. Dentro de esta dinámica, surgió la paradoja de la intención frente a los resultados, lo que provocó una reevaluación no solo del mantra de la eficacia de Collier y Dollar (2002), sino también del propio enfoque de la ayuda, desplazando el centro de atención de sus políticas y su utilización a un escrutinio más amplio de su eficacia general. La carga de demostrar la eficacia, que antes recaía en los receptores de la ayuda, se desplazó gradualmente hacia los proveedores. Esto significaba que los donantes tenían que ser más transparentes sobre sus intenciones, exponiendo su posible hipocresía.

Se añadió otra capa de complejidad al converger las deficiencias de la globalización con los debates sobre la inacción climática y la crisis del rejuvenecimiento medioambiental. En África, el examen de los enfoques inspirados en la caridad adquirió una dimensión intelectual. Al observar los avances logrados por otras regiones, surgió en África un sentimiento tangible de frustración por ser percibida constantemente como el conejillo de indias de "último recurso" para diversos experimentos. Se tenía la sensación de que se estaban pasando por alto los retos únicos y a menudo ignorados a

los que se enfrenta África a la hora de navegar por las estrategias de desarrollo.

El hecho de no abordar la desigualdad como un resultado incidental del progreso en diversos puntos de referencia del desarrollo mundial tuvo consecuencias notables, especialmente si se tienen en cuenta las circunstancias específicas del contexto africano. Este descuido no solo obstaculizó la evaluación precisa del éxito del desarrollo, sino que también perpetuó las disparidades, impidiendo el camino de la región hacia un progreso sostenible e integrador. No reconocer y rectificar estas desigualdades dificultó la eficacia de los esfuerzos de desarrollo y subrayó la importancia de un enfoque más matizado y específico del contexto para garantizar avances equitativos y duraderos en África.

Thomas Piketty ofrece algunas ideas sobre cómo podrían abordarse estas desigualdades. En su obra seminal, El capital en el siglo XXI (2013), Piketty desvela la relación crítica entre la tasa de rendimiento del capital después de impuestos y el crecimiento económico. Cuando la tasa de rendimiento del capital supera el crecimiento económico a lo largo de un extenso periodo de tiempo, los poseedores de capital acumulan riqueza, mientras que las rentas del trabajo crecen más lentamente. El resultado es una gran desigualdad. Esta distribución desigual de la riqueza, sostiene Piketty, cataliza las perturbaciones sociales y económicas. Para paliarlo, el economista francés aboga por una fiscalidad progresiva de la riqueza que ofrezca una solución para frenar la desigualdad y evitar la excesiva concentración de riqueza en una minoría minúscula.

Las principales conclusiones de Piketty subrayan el carácter universal de la elevación de la relación riqueza-ingresos en los países desarrollados. Las llamadas naciones del Viejo Continente muestran un patrón en forma de U: alcanzan cotas notables a finales del siglo XIX y principios del XX, caen en picado a mediados del siglo XX y resurgen de forma significativa a partir de 1980. Esta tendencia es observable más allá de las economías anglosajonas, como Estados Unidos y Canadá, y se extiende a naciones como Francia e Italia, donde el lento crecimiento económico intensifica la acumulación de riqueza.

A la luz de esto, Piketty subraya el potencial de aumentar el crecimiento económico y propone enfoques matizados para la redistribución de la riqueza. Esto incluye considerar alternativas a los impuestos sobre la riqueza, como los impuestos sobre la tierra y la reforma de la propiedad intelectual. En particular, Piketty hace hincapié en la resistencia de la tierra y los recursos, señalando que una fiscalidad rigurosa no los eliminaría. Al mismo tiempo, las reformas de la propiedad intelectual podrían limitar el valor de las patentes, incluidas las de medicamentos, y reducir los costes para los consumidores.

Cabe señalar que, si bien un documento de trabajo del FMI rebatió inicialmente las afirmaciones de Piketty, debates posteriores en el seno del este organismo, justo antes de las Reuniones de Primavera del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial de 2017, reconocieron el imperativo de las políticas fiscales para hacer frente a la desigualdad (Góes, 2016; Gaspar, Mauro y Poghosyan, 2017). Al reconocer que una estrategia única para todos es inadecuada, se admite al fin la necesidad de establecer medidas redistributivas que tengan en cuenta las circunstancias específicas de cada país, las presiones fiscales, las preferencias sociales y las capacidades administrativas (Gaspar, Mauro y Poghosyan, 2017). Este discurso subestima la complejidad de abordar el reto de la desigualdad de la riqueza.

Mind the gap: el debate de la compensación

Las profundas injusticias históricas sufridas por las naciones sometidas a la esclavitud, la explotación de recursos y la marginación han dado lugar, en los últimos tiempos, a crecientes llamamientos a la necesidad de reparaciones y compensaciones. Los países colonizados desempeñaron un papel involuntario en el progreso de otros, contribuyeron a su desarrollo mientras sufrían disparidades persistentes. Esos mismos países son ahora los más afectados por la desigualdad y el cambio climático, a pesar de haber contribuido mínimamente a su aparición. El imperativo ético que subyace al debate sobre las compensaciones reside en rectificar los errores del pasado, reconocer la responsabilidad histórica, fomentar la equidad global y reconocer que abordar la vulnerabilidad climática es una responsabilidad compartida para el bien común.

La evidencia histórica subraya la importancia de la compensación para abordar los agravios históricos y económicos. Por ejemplo, tras la Segunda Guerra Mundial, Alemania tuvo que indemnizar a países como Grecia y Polonia. Estas reparaciones pretendían aliviar la devastación económica causada por la guerra, reconociendo el coste financiero para las naciones afectadas.

En el ámbito de la restitución colonial, destaca el reconocimiento y la compensación del Gobierno belga por su papel en la explotación del Congo durante la época colonial. Esta compensación refleja un intento de abordar las ramificaciones económicas de las injusticias históricas —incluida la extracción de recursos y la explotación económica— y proporciona un medio tangible de rectificar los desequilibrios económicos derivados de las prácticas coloniales. Italia también indemnizó a Libia tras su dominio colonial. En 2008, Italia se disculpó formalmente y acordó un paquete de compensaciones por las atrocidades cometidas durante el periodo colonial. Esta compensación sirvió como reconocimiento del impacto económico de la colonización en Libia, que incluyó asuntos

como el trabajo forzado y la incautación de recursos.

En el contexto del cambio climático, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR) amplifica aún más los argumentos a favor de la compensación. Este principio reconoce que, si bien todas las naciones comparten la obligación colectiva de luchar contra el cambio climático, las naciones desarrolladas, que históricamente han sido las que más han contribuido a las emisiones de carbono y se han beneficiado de la industrialización, tienen una mayor responsabilidad y han de apoyar a las naciones vulnerables y menos desarrolladas (Tandon, 2008).

El principio goza de un amplio reconocimiento. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), por ejemplo, reconoce que los países desarrollados tienen la responsabilidad histórica de compensar a los países en desarrollo por las pérdidas y daños que los primeros han causado al medio ambiente durante su periodo de industrialización (Tandon, 2008). Esta responsabilidad histórica se refleja en las disposiciones del tratado de la CMNUCC, que obligan a los países desarrollados a proporcionar flujos financieros nuevos y adicionales (así como transferencias de tecnología) a los países en desarrollo para sufragar los costes de estos últimos en la aplicación de los objetivos de la CMNUCC para la mitigación y la adaptación al clima (Tandon, 2008).

La compensación es imperativa debido a las repercusiones ecológicas de los esfuerzos de industrialización de los primeros. Sin embargo, cabe señalar que existen discrepancias significativas entre la manifestación de esta responsabilidad histórica y el cumplimiento de los compromisos contraídos en los tratados. Esto subraya las lagunas existentes a la hora de abordar las exigencias inducidas por el clima. Esta discrepancia entre el reconocimiento retórico y la aplicación pragmática se hace cada vez más evidente cuando se yuxtapone con el principio de CBDR, que sirve como principio fundamental que delinea las responsabilidades matizadas entre las naciones desarrolladas y en desarrollo, reflejando sus distintas trayectorias históricas y los diversos grados de contribución a la difícil situación climática actual.

Más allá del contexto climático, estas obligaciones financieras compensatorias encuentran paralelismos en las negociaciones contemporáneas entre las naciones EACP y la UE relativas a los Acuerdos de Asociación Económica (AAE), como se explica en otro capítulo de este libro.

Los profundos enredos estructurales derivados de siglos de interacción histórica no pueden desenmarañarse fácilmente en unas pocas décadas, lo que justifica una transición justa facilitada por mecanismos compensatorios. La noción de "relaciones estructuradas desequilibradas profundamente arraigadas" (Tandon, 2008) evoca un conmovedor recordatorio de que rectificar injusticias históricas tan intrincadas exige un firme compromiso con la reparación. Este compromiso va más allá de las consideraciones económicas inmediatas y se entrelaza con la necesidad imperiosa de fomentar la autosuficiencia y una buena estrategia de salida del atolladero de la dependencia de la ayuda.

En el ámbito de los bienes públicos globales (BPG), el discurso resuena con las crisis imperantes de nuestra era, desde la mitigación del cambio climático hasta el control de las enfermedades infecciosas. La interconexión intrínseca de estos retos exige un espíritu de colaboración que trascienda las divisiones geopolíticas y los desequilibrios históricos. Los BPG encarnan esta interdependencia universal, que exige esfuerzos concertados de todas las naciones, independientemente de su nivel de desarrollo (Kaul, 2022).

El panorama actual se caracteriza por una desconcertante disyuntiva entre los compromisos teóricos con los BPG y su realización operativa. Esta brecha, emblema de la inercia institucional, subraya la necesidad imperiosa de recalibrar los mecanismos de funcionamiento de la cooperación internacional. Como acertadamente señala Inge Kaul (2022), esta recalibración debe incluir una comprensión profunda de la naturaleza entrelazada de lo "global" y lo "bueno" dentro del marco de los BPG. Las implicaciones globales de estos bienes, que trascienden las fronteras territoriales y temporales, requieren un espíritu de colaboración que supere las normas convencionales de la interacción internacional.

En esencia, la convergencia de las responsabilidades históricas, la

justicia y la equidad es fundamental para navegar por el complejo terreno de la financiación compensatoria, garantizar la restitución de los desequilibrios históricos y facilitar la adaptación transformadora necesaria para abordar los retos contemporáneos.

Más allá de la 'buena gobernanza'

y su importancia

La buena gobernanza es una de las piedras angulares del paradigma occidental de la ayuda al desarrollo. Los principios de eficacia de la ayuda han influido en el énfasis que se pone en el buen gobierno en la AOD, que se entrelaza con los esfuerzos por combatir la corrupción e instigar reformas políticas. Sin embargo, este marco de buena gobernanza no llega a abarcar plenamente la transformación estructural. Por el contrario, tiende a crear la percepción de que los resultados infructuosos se deben principalmente a las deficiencias de los receptores en materia de buen gobierno, en lugar de reconocer problemas sistémicos más amplios dentro de la gobernanza mundial.

Daron Acemoglu y James A. Robinson (2012), destacados economistas y académicos conocidos por sus matizadas críticas a las posturas del Banco Mundial sobre la buena gobernanza, han expuesto varias ideas clave sobre el tema, en particular en lo que respecta al desarrollo económico.

El Banco Mundial define la buena gobernanza como el ejercicio del poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país. Esta definición abarca los procesos a través de los cuales se toman las decisiones, se aplican las políticas y se asignan los recursos. La buena gobernanza se caracteriza por la transparencia, la responsabilidad, la participación, la inclusión y el Estado de derecho. Implica un uso eficaz, eficiente y equitativo de los recursos para lograr un desarrollo sostenible y mejorar el bienestar de todos los ciudadanos. El Banco Mundial reconoce también que la buena gobernanza es esencial para reducir la pobreza, promover el crecimiento económico y garantizar la prestación eficaz de los servicios públicos (Acemoglu y Robinson, 2012).

El trabajo de Acemoglu y Robinson ahonda en la relación entre el poder político y la dinámica socioeconómica para poner de relieve cómo quienes ostentan la autoridad suelen diseñar las instituciones al servicio de sus propios intereses, estableciendo sistemas extractivos o inclusivos. Su análisis pone en tela de juicio la idea de que las intervenciones externas, como el marco de "buena gobernanza" del Banco Mundial, puedan propiciar una reforma significativa y duradera de la gobernanza. Además, subraya el concepto de dependencia de la trayectoria, ilustrando cómo las trayectorias históricas y las elecciones institucionales iniciales pueden tener efectos duraderos en el desarrollo de un país (Acemoglu y Robinson, 2012).

Aunque reconoce la importancia de que las instituciones sean inclusivas y responsables para con el desarrollo sostenible, Acemoglu sostiene que el énfasis del Banco Mundial en parámetros selectos, como las medidas anticorrupción y la protección de los derechos de propiedad, simplifica en exceso la intrincada red de dinámicas institucionales que conforman los resultados de la gobernanza. Sostiene que este enfoque no aborda las complejidades subyacentes de los retos de la gobernanza, haciendo hincapié en que un cambio institucional genuino y duradero no puede imponerse desde el exterior. La perspectiva de Acemoglu subraya la necesidad de impulsar localmente reformas que tengan en cuenta los matices históricos, culturales y sociales propios de cada nación. Al poner de relieve la economía política de las instituciones, el concepto de path dependence (dependencia del camino) y la naturaleza polifacética de la transformación de la gobernanza, Acemoglu afirma que es crucial abordar los problemas sistémicos y las dinámicas de poder para lograr mejoras significativas en la gobernanza y, en última instancia, para alcanzar un desarrollo equitativo y próspero.

En Good Governance is a Bad Idea, Katharina Pistor (2023) va más allá y sostiene que el énfasis tradicional en la buena gobernanza como solución crítica para el crecimiento económico y el desarrollo es erróneo y, de hecho, se ha convertido en una amenaza existencial. Pistor sostiene que la agenda de la buena gobernanza, aunque centrada en la equidad de los procedimientos y la eficiencia en la toma de decisiones, ha eclipsado los resultados sustantivos,

favoreciendo a menudo las apariencias frente a los resultados reales. Esto, a su vez, ha desplazado a la acción política impulsada por los resultados y ha obstaculizado los esfuerzos para abordar complejos retos sociales y medioambientales. Pistor (2023) señala que la crisis climática pone de relieve las deficiencias de este enfoque, ya que los indicadores y las etiquetas dominan los debates sobre política climática pero no producen resultados tangibles. Afirma que las soluciones precisas exigen ir más allá del simple cumplimiento y la adhesión a casillas de verificación superficiales a abordar los problemas en su raíz y participar en luchas de poder. También subraya la urgencia de centrarse en acciones reales y cambios sistémicos en lugar de centrarse en tomar medidas burocráticas.

La lucha contra la corrupción suele figurar en las listas de control de la buena gobernanza. De hecho, la obsesión por la corrupción en África ha pasado a ocupar un lugar central en las narrativas de la ayuda al desarrollo y en el lenguaje comercial de importantes actores como los asesores de inversión o las agencias de calificación. Es un hecho que los países africanos salen sistemáticamente mal parados en una serie de índices relacionados con la corrupción.

El panorama de la medición de la corrupción se caracteriza por los índices de corrupción de acceso público, que abarcan aproximadamente 140 conjuntos de datos que analizan la corrupción en los países en desarrollo (Ganahl, 2013). Entre ellos destacan índices como la Guía Internacional de Riesgo País (ICRG, por sus siglas en inglés) (Ganahl, 2013), Business International —ahora incorporada a The Economist Intelligence Unit (2022)—, la publicación Freedom in the World de Freedom House (2023), el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (2022), las Evaluaciones de las Políticas e Instituciones Nacionales (CPIA, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial (2023) y los indicadores KKZ o KKM (Kaufmann, Kraay y Zoido, 1999).

Una evaluación presentada por Arndt y Oman (2006), articulada a través del Centro de Desarrollo de la OCDE, desvela la naturaleza enrevesada y las limitaciones de estas evaluaciones. Su análisis pone

de manifiesto lo difícil que resulta calibrar las polifacéticas dimensiones de la corrupción. También facilita las comparaciones entre países y discierne la evolución de las tendencias a lo largo del tiempo. La perspectiva de Arndt y Oman subraya además la preocupación por la calidad y utilidad de estos índices, y suscita reflexiones sobre su subjetividad inherente y su potencial para ser malinterpretados por las comunidades empresarial y de donantes.

El hilo conductor de estas críticas es que el discurso sobre la gobernanza debe evolucionar más allá de la retórica sobre la corrupción y asumir una complejidad añadida.

Los líderes africanos suelen repetir como loros las narrativas tradicionales en torno a la corrupción y la buena gobernanza para ganarse el favor y el reconocimiento de sus socios internacionales. Abdulrahman y Abraham (2016) señalan paralelismos entre la forma en que la UA y la UE hablan de estos retos a pesar de una brecha temporal de medio siglo, lo que revela una continuidad subyacente en los paradigmas de la gobernanza. Esta alineación se hizo aún más evidente tras la disolución de la Organización para la Unidad Africana (OUA) y la creación de la UA, con aspiraciones de aumentar las actividades económicas intraafricanas, la estabilidad política, la unidad continental y la visibilidad mundial.

Paralelamente, aunque los ideales de gobernanza de la UE están entrelazados con los conceptos de democracia y buena gobernanza, la dificultad de traducir estos ideales en pactos y acuerdos tangibles, como los acuerdos de Lomé y Cotonú, ilustra que la retórica aspiracional por sí sola no basta. El análisis de Abdulrahman y Abraham subraya el reto que supone salvar la distancia entre los principios y la ejecución pragmática, poniendo de relieve los entresijos de la transformación de la superioridad moral en marcos de gobernanza prácticos y aplicables.

En África, el tema de la gobernanza debe ir más allá de la corrupción, las medidas de buena gobernanza o la dinámica de los acuerdos UE-África para abarcar cuestiones más amplias como el diálogo mundial sobre los flujos financieros ilícitos (Lopes y Oliveira, 2021). Este tema introduce otra capa de complejidad, ya que el movimiento de fondos ilegales a través de las fronteras subraya aún más la intrincada interacción entre los nobles ideales y

las realidades polifacéticas de la aplicación eficaz de la gobernanza.

En resumen, la era poscolonial ha sido testigo de una continuación de los atributos y modelos coloniales, aunque reciclados con términos aparentemente inofensivos como buen gobierno y democracia. Sin embargo, la apropiación de estos conceptos en un marco neoliberal ha socavado la soberanía de los países africanos. Como subraya Rob de Vos en Europe, Africa and Aid. Towards a Genuine Partnership (incluido en Adebajo y Whiteman, 2012), estas terminologías se han esgrimido como sutiles herramientas de influencia, perpetuando los desequilibrios de poder y manteniendo una fachada de cooperación.

La persistencia de esta dinámica se pone de manifiesto en el diálogo UE-África, en el que la falta de un liderazgo claro y firme por parte africana ha dado lugar a menudo a percepciones de evasivas y falta de preparación. Esto ha sido especialmente evidente en las negociaciones en torno a los acuerdos de asociación económica. A pesar de las perspectivas optimistas que presentan iniciativas como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y el Mecanismo Africano de Evaluación por Pares (APRM, por sus siglas en inglés), la relación entre Europa y África sigue siendo polifacética y va mucho más allá de la ayuda financiera. En consecuencia, cada vez se reclama más un enfoque más perspicaz de la aceptación de la ayuda, un compromiso selectivo y una comprensión matizada de las sociedades africanas para orientar la toma de decisiones europea.

Teniendo en cuenta las complejidades que rodean la eficacia de la ayuda y la asociación cada vez más amplia entre la UE y África, ambas partes deben adoptar un enfoque más pragmático e informado. La actual arquitectura donante-receptor, tal y como la describe De Vos en el libro de Adebajo y Whiteman (2012), está marcada por la complejidad y la duplicación inútil de esfuerzos.

Aceptando la necesidad de un conocimiento exhaustivo sobre el funcionamiento de las sociedades africanas, los líderes europeos deberían esforzarse por comprender los matices de las relaciones de poder y la dinámica social. Esta comprensión es esencial para frenar la desilusión prematura y las ideas equivocadas.

Al mismo tiempo, África debe cultivar su capacidad analítica para pensar críticamente y evaluar sus circunstancias de forma independiente. Aunque la ayuda exterior y la difusión de conocimientos desempeñan un papel importante, el continente debe apropiarse de su propia narrativa de desarrollo. La UE y África deberían hacer caso del llamamiento a renunciar a los grandes escenarios y a los compromisos poco realistas, centrándose en cambio en objetivos pragmáticos que puedan alcanzarse en un plazo previsible. Un enfoque de este tipo, basado en el respeto mutuo y en una asociación auténtica, tiene el potencial de desmantelar los vestigios del legado colonial y capacitar a ambas regiones para trabajar juntas en pos de abordar los complejos retos a los que se enfrenta el planeta.

Bibliografía

Abdulrahman

, A. y

Abraham

, M. P. (2016): “Comparative Analysis of African Union (AU) and European Union: Challenges and Prospects”, International Journal of Peace and Conflict Studies, vol. 3, nº 1, pp. 49-57, https://n9.cl/m9lci.

Acemoglu

, D. y

Robinson

, J. A. (2012 [2012]): Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza, Bizkaia, Deusto.

Adebajo

, A. y

Whiteman

, K. (eds.) (2012): The EU and Africa: From Eurafrique to Afro-Europa, Johannesburgo, Wits University Press.

Arndt

, C. y

Oman

, C. P. (2006): “Governance Indicators for Development”, OECD Development Centre Policy Insights, nº 33, https://www.oecd-ilibrary.org/development/governance-indicators-for-development_244762742121.

Banco Mundial

(2023): Country Policy and Institutional Assessment, https://n9.cl/ajs79.

Browne

, S. (1997): “The Rise and Fall of Development Aid”, UNU-WIDER Working Paper, nº 1997/143, https://n9.cl/fke6qw.

Collier

, P. (2016): The Ethical Foundations of Aid: Two Duties of Rescue. Balvatnik School of Government, University of Oxford. BSG-WP-2016/016.

Collier

, P. y

Dollar

, D. (2002): “Aid Allocation and Poverty Reduction”, European Economic Review, vol. 46, nº 8, pp. 1475-1500, https://n9.cl/hxx47v.

Mills, G.

(2022, 17 de febrero): “Expensive Poverty: Why Aid Fails and How to Get It to Work”, Daily Maverick, 17 de febrero, https://n9.cl/t08yl.

Easterly

, W. (2015 [2006]): La carga del hombre blanco. El fracaso de la ayuda al desarrollo, Madrid, Debate.

Economist Intelligence Unit

(2022): Democracy Index 2022 Report, United Kingdom, https://n9.cl/bwoa5.

Freedom House

(2023): Freedom in the World Research Methodology, https://n9.cl/kjd6aa.

Fukuda-Parr

, S.;

Lopes

, C. y

Malik

, K. (eds.) (2002): Capacity for Development: New Solutions to Old Problems, Londres, Earthscan.

Ganahl

, J. P. (2013): “Corruption, Good Governance, and the African State: A Critical Analysis of the Political-economic Foundations of Corruption in sub-Saharan Africa”, Potsdam Economic Studies, nº 2, Potsdam University Press.

Gaspar

, V.;

Mauro

, P. y

Poghosyan

, T. (2017): Lessons from the Old Masters on Assessing Equity and Efficiency: A Primer for Fiscal Policymakers, IMF Working Paper, nº 214, Washington, https://n9.cl/fer6l.

Góes

, C. (2016): “Testing Piketty’s Hypothesis on the Drivers of Income Inequality: Evidence from Panel VARs with Heterogeneous Dynamics”, IMF Working Paper nº 160, Washington, https://n9.cl/9adbq.

Kaufmann

, D.;

Kraay

, A. y

Zoido

, P. (1999): “Governance Matters”, Banco Mundial, Policy Research Working Paper, nº 2196, Washington, https://n9.cl/88bavo.

Kaul

, I. (2022): Enhancing the Provision of Global Public Goods: Ready for More Realism?, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 14 de enero, https://n9.cl/88wzs.

Lancaster

, G. (2009): “Quality Management and its Role in Improving Service Quality in Public Sector”, Journal of Business and Management Sciences, vol. 2, nº 6, pp. 123-147.

Lopes

, C. y

Oliveira

, R. S. (2021): “Africa Must Lead on Capital Flight”, Project Syndicate, 3 de noviembre.

McNeill

, D. (2008): “Human Development: The Power of the Idea”, Journal of Human Development and Capabilities, vol. 8, nº 1, pp. 5-22, https://n9.cl/2trjh.

Piketty

, T. (2013 [2013]): El capital en el siglo XXI, Madrid, Fondo de Cultura Económica.

Pistor

, K. (2023): Good Governance Is a Bad Idea. Project Syndicate, 9 de agosto, https://n9.cl/gctvp.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD) (1990): Human Development Report, Oxford, Oxford University Press.

Rudyard Kipling

(2023): “The White Man’s Burden (Excerpt)”, Social History for Every Classroom: Resources for Teachers, https://n9.cl/1j8ju.

Sachs

, J. D. (2006 [2006]): El fin de la pobreza: Cómo conseguirlo en nuestro tiempo, Madrid, Debate.

Tandon

, Y. (2008): Ending Aid Dependence, (2ª ed.), Chicago, Pambazuka

Press.

Transparencia Internacional

(2022): Corruption Perception Index, enero. https://n9.cl/pxm2i.

CAPÍTULO 4

LA VENTAJA COMPARATIVA ES UN TRUCO ANTICUADO

La interacción entre comercio y conquista

El economista británico David Ricardo es célebre, sobre todo, por sus contribuciones a diversas teorías económicas como la de los salarios y los beneficios, la teoría laboral del valor y la de las ventajas comparativas. Su trabajo sobre la ventaja comparativa, en particular, ha sido una de las piedras angulares de la teoría del comercio internacional. Explicada con sencillez, la teoría de Ricardo (1817) postula que los países pueden beneficiarse del comercio entre sí si se centran en fabricar lo que mejor saben hacer y compran a otros países lo que no saben hacer tan bien. Este concepto fue ilustrado de forma destacada en su influyente libro Principios de economía política y tributación, donde empleó modelos estáticos que implicaban a dos países: Inglaterra y Portugal. Propuso que, incluso si un país destacaba tanto en la producción de paños como de vino, la división del trabajo conduciría a la especialización en aquel producto en el que cada país tuviera la ventaja comparativa más significativa. En este escenario, ambos países se beneficiarían del comercio en función de sus puntos fuertes, aunque uno de ellos necesitara ser más eficiente en ambos.

La teoría de la ventaja comparativa se ha utilizado para reforzar la doctrina del libre comercio afirmando que los recursos deberían desplazarse de la producción de alto coste a la de bajo coste e impulsando en última instancia la productividad. La teoría también presupone que el proteccionismo perturba el funcionamiento del mercado. Por lo tanto, bajo los auspicios de las políticas de libre comercio, se espera que los países exporten bienes para los que poseen una ventaja comparativa, financiando sus importaciones —para aquellos bienes y servicios en los que no tienen ventaja— a través de estas exportaciones.

Es una teoría interesante. Sin embargo, no tiene en cuenta que el valor de las exportaciones de los países en desarrollo depende en gran medida de la demanda del mercado mundial y de las estrategias de precios de los proveedores competidores. África se ha

visto muy perjudicada por la interpretación simplista de la teoría de Ricardo. Esta ha justificado durante décadas la insistencia de los responsables políticos en que la fortuna de las economías del continente reside en la abundancia de sus recursos naturales y que su inserción en la economía mundial depende de la explotación de esa ventaja comparativa. Muchos expertos e instituciones centradas en el desarrollo se alegraron de identificar las deficiencias del progreso económico basadas en la mala gestión de una ventaja tan significativa.

Sin ser explícita, la teoría de la ventaja comparativa sirvió de base para perpetuar un modelo colonial en el que los productos básicos se exportaban frente a la importación de bienes manufacturados de mayor valor y en el que los precios de los productos básicos se decidían lejos de sus centros de producción y comercio. A medida que cambiaba la arquitectura de las relaciones entre Europa y África y se hacía mayor hincapié en los acuerdos comerciales por su valor inherente, los defectos de la teoría saltaban a la vista.

La teoría de la ventaja comparativa de Ricardo se empleó por primera vez como política económica durante el periodo de modernización de finales del siglo XVIII, cuando las economías pasaron de ser agrarias y artesanales a sistemas industrializados impulsados por fábricas. En las décadas de 1950 y 1960, los economistas profundizaron en las implicaciones analíticas a largo plazo de la teoría y la integraron en la teoría neoclásica cuando esta suplantó a la teoría clásica como paradigma predominante en la economía internacional. Aunque se eliminaron ciertos elementos incompatibles, el núcleo de la teoría de la ventaja comparativa sobrevivió sin cambios, y esta interpretación neoclásica modernizada sostiene que el libre comercio internacional es mutuamente ventajoso para todas las naciones participantes. Se propone que el mecanismo del tipo de cambio genere automáticamente estos beneficios bajo la influencia del libre comercio (Goldin, 1990).

Las teorías económicas tienen una influencia innegable en los responsables políticos. Esto pone de relieve el vínculo fundamental que existe entre la teoría y la práctica (Schumacher, 2013). Tanto las teorías clásicas como las neoclásicas, por ejemplo, ofrecen

perspectivas viables sobre las condiciones y los factores que rigen el comercio internacional, como la movilidad del capital, las transformaciones del capital y la mano de obra, el comercio equilibrado y los mecanismos de ajuste. Sin embargo, la teoría de la ventaja competitiva presenta importantes insuficiencias y carencias teóricas cuando se trata de su aplicación en el mundo real. Por lo tanto, es necesario revisarla para describir y comprender mejor el comercio internacional.

Las políticas económicas basadas en una teoría incompleta pueden producir resultados adversos y consecuencias imprevistas debido a supuestos limitados y potencialmente engañosos. No obstante, a pesar de sus defectos, la teoría de la ventaja comparativa cuenta con un amplio apoyo y, por tanto, ha ejercido una influencia indebida en el desarrollo de las políticas comerciales internacionales, históricamente y en la actualidad, con resultados desiguales.

El impacto de la teoría en las políticas comerciales mundiales está bien documentado, sobre todo en la liberalización del comercio, caracterizada por el desmantelamiento de las barreras comerciales y defendida por organizaciones como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el FMI y el Banco Mundial (Shaikh, 2003; Shell, 1995). Los estudiosos sostienen que la liberalización del comercio ofrece a las naciones el camino óptimo para cosechar los beneficios del comercio basado en la ventaja comparativa (Kowalski, 2011). En particular, la OMC invoca constantemente el concepto de ventaja comparativa para justificar su defensa del comercio sin trabas y su dedicación a hacer realidad esta visión. Esta perspectiva se ve subrayada por la postura oficial de la OMC, en la que la teoría de la ventaja comparativa se anuncia como una potente visión de la economía (OMC, 2013). Pascal Lamy, Director General de la OMC, defendió a ultranza la teoría de la ventaja comparativa en un discurso dirigido a sus detractores, en el que afirmaba:

Hay quienes cuestionan ahora la teoría de Ricardo según la cual las diferencias de productividad relativa entre los países conducen a la especialización en la producción y al comercio. Se ha puesto en duda que esta especialización basada en la ventaja comparativa dé

lugar a una mayor producción total, de la que se beneficien todos los países. […] En mi opinión, el análisis de Bhagwati, Panagariya y Srinivasan debería convencernos de que el principio de la ventaja comparativa y, en general, el principio de que el comercio es mutuamente beneficioso, sigue siendo válido en el siglo XXI (Lamy, 2010).

En contraste con el marcado énfasis en la liberalización del comercio dentro de las políticas de la OMC, los objetivos fundacionales de la organización, esbozados en el preámbulo del Acuerdo de Marrakech, abarcan un ámbito más amplio. Estos objetivos abarcan la elevación de los niveles de vida, la garantía del pleno empleo, el crecimiento sostenido de la renta real y la demanda efectiva, y la expansión del comercio de bienes y servicios (OMC, 1994). Sin embargo, la OMC sigue centrándose principalmente en facilitar el comercio sin trabas y la reducción de las barreras comerciales, a menudo a expensas de la plena realización de sus otros objetivos articulados (Ismail, 2005; Rodrik, 2001). Esta priorización puede atribuirse a la confianza en la teoría de la ventaja comparativa, que lleva a la conclusión de que objetivos como el bienestar nacional se alcanzan de manera óptima mediante la liberalización del comercio y el abandono de las medidas proteccionistas. Es por esto que se tiende a marginar planteamientos políticos alternativos. En este contexto, la búsqueda de un comercio internacional sin restricciones se convierte en un fin en sí mismo, en lugar de ser simplemente un medio para alcanzar objetivos generales (Schumacher, 2013).

Los instrumentos de control occidentales dominantes abarcan la ayuda (como se ha analizado en el capítulo anterior), el comercio, la inversión y la tecnología. Tras la culminación de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), las potencias aliadas se reunieron en Bretton Woods, Estados Unidos, para remodelar el marco de gobernanza mundial. Se crearon tres instituciones internacionales fundamentales: el Banco Mundial, el FMI y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Mientras que las dos primeras instituciones se ocupaban principalmente de asuntos financieros y de desarrollo, el GATT se centraba en las normativas y

acuerdos comerciales. El GATT fue sucedido posteriormente por la OMC en 1995, aunque las normas del GATT siguen siendo parte integrante del sistema de la OMC. A pesar de ser aparentemente nuevas creaciones, estas instituciones tenían sus raíces en los antiguos imperios coloniales y financieros.

No es casualidad que en los siglos XIX y XX los imperios coloniales y financieros europeos y estadounidenses se estructuraran para servir a los intereses de los colonizadores más que a los de los pueblos colonizados. La coerción a través de la dominación política, económica y militar obligaba a las naciones colonizadas a producir materias primas, alimentos y minerales que se explotaban dentro de estos imperios.

Después de 1945 hubo un cambio, ya que las poblaciones colonizadas se rebelaron contra el dominio imperial y Estados Unidos exigió que las potencias coloniales europeas abrieran sus colonias al comercio y la inversión estadounidenses. Esta doble presión llevó a las naciones europeas a conceder la independencia política a sus colonias. Sin embargo, aunque se desmantelaron los controles financieros y comerciales directos, se idearon nuevas estrategias para mantener los objetivos existentes basados en normas, lo que ayudó tanto a estas como a EE UU a mantener su dominio económico sobre las antiguas colonias.

El panorama volvió a cambiar después de 1989 con la disolución de la Unión Soviética como resultado del gran cambio geopolítico que vio el final de la Guerra Fría y la remodelación de la agenda de la gobernanza mundial. Los países desarrollados redefinieron sus necesidades y prioridades mediante nuevos acuerdos comerciales internacionales.

La liberalización del comercio se exaltó durante las décadas siguientes como “el motor del crecimiento” dentro del Consenso de Washington, pilar destacado de la ideología económica neoliberal contemporánea. Mientras que la noción de mercados no regulados prosperó durante el cenit decimonónico del dominio marítimo británico, el auge de la industrialización estadounidense en la última parte del siglo espoleó las políticas proteccionistas contra el “libre comercio”. La industrialización británica del siglo XVIII estuvo acompañada de un aumento similar del apoyo estatal, el

proteccionismo, los impuestos y los incentivos fiscales.

En su esclarecedor artículo “David Ricardo’s Comparative Advantage and Developing Countries: Mith and Reality”, Kalim Siddiqui (2017) ofrece un relato convincente de la trayectoria histórica de la industria textil india, arrojando luz sobre la dinámica proteccionista que configuró las relaciones comerciales en ese país. Siddiqui desvela una vívida imagen del panorama textil indio en 1750, cuando contribuía a una parte sustancial de dicha producción a nivel mundial, impulsada predominantemente por la artesanía y el trabajo manual.

Desafiando la interpretación convencional del ascenso industrial de Gran Bretaña, la investigación de Siddiqui pone de relieve una desviación significativa de la noción generalizada de que el aumento de la productividad británica se produjo en el siglo XVIII. En su lugar, revela que este crecimiento transformador se manifestó a principios del siglo XIX, una coincidencia temporal con la aplicación de políticas proteccionistas que sentaron las bases de la floreciente industria textil británica del algodón.

Siddiqui (2017) subraya el papel fundamental del proteccionismo británico en esta narrativa, demostrando cómo impulsó el crecimiento de las industrias nacionales al tiempo que inhibía avances paralelos en los sectores coloniales y semicoloniales. Traza la evolución de la India, cómo pasó de ser un destacado productor y exportador mundial de textiles de algodón en el siglo XVIII a verse eclipsada por el Reino Unido a mediados del siglo XIX. Una transformación que se vio facilitada por la imposición británica del libre comercio en sus colonias y semicolonias, posicionándose como el mayor exportador de capital del mundo a finales del siglo XIX, con una proporción sustancial del capital británico invertido en el extranjero.

El análisis de Siddiqui pone al descubierto la intrincada interacción entre la política económica, el espionaje y las maniobras políticas durante los primeros años de la Edad Moderna. Este enfoque polifacético pretendía estimular la industria nacional, especialmente en Inglaterra, apuntalando su búsqueda de riqueza, poder y dominio sobre las naciones vecinas. Siddiqui subraya el papel decisivo de las medidas proteccionistas en Gran Bretaña y explica

cómo los aranceles —como la Primera y Segunda Leyes de Calicó de 1701 y 1702, destinadas a frenar las importaciones textiles de la India—, impulsaron la producción textil y de lana británica. Innovaciones como la máquina de hilar Spinning Jenny de Hargreaves y la rueca de Arkwright catalizaron aún más la calidad de la producción británica de algodón en el siglo XVIII.

Siddiqui se adentra en los entresijos de esta estrategia proteccionista y revela cómo los productores británicos de algodón, a pesar de los avances tecnológicos, luchaban por competir en precio con el algodón indio. En consecuencia, se exigieron mayores medidas proteccionistas que culminaron en la década de 1780 con el aumento de los aranceles sobre los productos de algodón indios. Este muro protector reforzó la supervivencia y expansión de la industria textil algodonera británica y facilitó importantes inversiones de capital. Alavi (1982) subraya la necesidad del Reino Unido de proteger su industria mediante cuantiosos aranceles, ya que los textiles de algodón podían tener un precio entre un 50 y un 60% inferior al de sus homólogos ingleses. Este marco protector acabó dando paso al libre comercio, a medida que la industria británica maduraba, solo para volver al proteccionismo cuando los textiles indios recuperaron una ventaja competitiva a finales del siglo XIX (Robinson, 1974).

La exploración de Siddiqui va más allá del sector textil y arroja luz sobre el declive de la industria naval india bajo el dominio de la Compañía de las Indias Orientales. La promulgación de leyes en 1813 y 1814, que restringieron el acceso de los barcos indios a los mercados británicos, subraya la intrincada relación entre proteccionismo, influencia colonial y cambios económicos. Estas reflexiones se hacen eco de las sensaciones de figuras históricas como Jan P. Coen y Johan de la Court (citados en Reinert, 2007), destacando la interacción entre comercio y conquista en las relaciones internacionales.

Como demuestra Siddiqui, las políticas proteccionistas, los avances tecnológicos y las realidades geopolíticas influyen en la dinámica comercial. A través de su exhaustivo análisis, dibuja un panorama detallado de cómo el proteccionismo y los imperativos económicos se entrelazan para moldear las fortunas de las naciones, añadiendo

matices a la narrativa más amplia del comercio internacional y demostrando cómo puede manipularse la teoría de la ventaja comparativa.

El mal holandés

El potencial de la riqueza de los recursos naturales para impulsar el crecimiento económico, facilitar el desarrollo humano y generar empleo es una premisa ampliamente reconocida. Sin embargo, esta promesa se ha visto a menudo empañada por resultados adversos como la pobreza, la desigualdad y los conflictos violentos. Este complejo fenómeno se ha atribuido a lo que suele denominarse la "maldición de los recursos naturales", el "mal holandés" o, lo que es más grave, el concepto de "trampas de pobreza basadas en minerales" (Morris y Fessehaie, 2014).

El término mal holandés o enfermedad holandesa en economía tiene su origen en un fenómeno observado en los Países Bajos a finales de los años sesenta y principios de los setenta (Moisé, 2020). Se refiere a los efectos adversos que puede tener en la economía de un país un aumento significativo de los ingresos procedentes de la exportación de recursos naturales, en particular materias primas como el petróleo o los minerales.

La revista The Economist acuñó el término en un artículo de 1977: "La enfermedad holandesa" (Moisé, 2020). El artículo hablaba de los retos económicos a los que se enfrentaban los Países Bajos en aquella época. Tras descubrir importantes reservas de gas natural en el Mar del Norte, el país había aumentado sustancialmente sus exportaciones de gas y los ingresos públicos. Sin embargo, la afluencia de ingresos tuvo consecuencias imprevistas para la economía holandesa.

La rápida entrada de divisas procedentes de las exportaciones de gas fortaleció el florín neerlandés (la moneda nacional), lo que restó competitividad internacional a los sectores de la economía no relacionados con los recursos naturales, como la industria manufacturera y la agricultura. Este fenómeno se caracterizó por una pérdida de competitividad en estos sectores, ya que el aumento del valor de la moneda encarecía sus productos para los

compradores extranjeros y abarataba las importaciones para los consumidores nacionales. En consecuencia, la industria manufacturera y otros sectores de la economía neerlandesa se resintieron, lo que repercutió negativamente en la diversificación y al crecimiento económicos.

Desde entonces, el concepto de mal holandés se ha estudiado y aplicado ampliamente a otros países que se han enfrentado a retos similares al experimentar un auge de los recursos. Pone de relieve las complejidades y los posibles escollos de la gestión de una economía rica en recursos y subraya la necesidad de una gestión económica cuidadosa y de diversificación para garantizar un desarrollo sostenible.

En el discurso que rodea a las estrategias de industrialización basadas en los recursos, Morris y Fessehaie (2014) esbozan tres líneas principales de crítica. En primer lugar, se sostiene que la industrialización basada en los recursos naturales se enfrenta a retos similares a los de cualquier otra vía de industrialización. La mera proximidad a un producto básico no garantiza ventajas de costes suficientes para fomentar industrias competitivas basadas en los recursos en los países africanos. Las infraestructuras, el capital humano, el acceso al capital y el desarrollo de capacidades son fundamentales para determinar la competitividad de los costes finales.

La segunda crítica se refiere al escepticismo ante los vínculos y externalidades basados en los recursos. El argumento postula que los sectores de productos básicos podrían no fomentar intrínsecamente estos vínculos, lo que requeriría un enfoque proactivo para utilizar eficazmente las rentas de los recursos. Los autores abogan por estrategias que promuevan trayectorias de crecimiento más amplias y dinámicas a través del desarrollo de vínculos, abordando la preocupación por el desvanecimiento de las rentas de los recursos.

Por último, los autores destacan la dicotomía entre las industrias basadas en los recursos y las dotaciones de factores de África. Esta crítica sostiene que los sectores basados en los recursos deben alinearse de forma óptima con el panorama económico de la región. En este contexto, The Economist (2015) subraya la paradójica

desventaja de África en materia de recursos naturales en un artículo que cita el fenómeno de la "enfermedad holandesa", en el que el auge de los precios de las materias primas conduce a la apreciación del tipo de cambio, lo que impide la fabricación y el comercio locales.

El éxito de las industrias basadas en los recursos es una ecuación compleja que va más allá de los niveles iniciales de cualificación y capital. Una serie de estudios empíricos y análisis industriales lo corrobora poniendo de relieve la naturaleza polifacética de los factores que influyen en la prosperidad sostenida de estos sectores. La innovación tecnológica, la dinámica del mercado, los marcos normativos y la adaptabilidad estratégica desempeñan un papel fundamental en la trayectoria de las industrias basadas en los recursos, lo que desafía las nociones simplistas y subraya la necesidad de una comprensión global de su panorama operativo. Además, las experiencias de países ricos en recursos como Venezuela, Argentina, Malasia y Tailandia revelan que unas políticas económicas eficaces y la motivación del espíritu empresarial son fundamentales para fomentar el crecimiento de las industrias basadas en los recursos. Dichas políticas han facilitado la industrialización a pesar de las limitaciones iniciales en cuanto a competencias y capital (Morris y Fessehaie, 2014).

Ferranti et al. (2002) también demuestran el potencial de los sectores de productos básicos para estimular el crecimiento de la productividad, la innovación tecnológica y los vínculos si se cuenta con marcos institucionales adecuados e inversiones en capital humano, y muestran que el éxito del desarrollo basado en los recursos depende de una combinación de intervenciones políticas, inversión en investigación e instituciones sólidas. La trayectoria de desarrollo basado en los recursos de Chile ejemplifica el potencial transformador de unas políticas eficaces. La reactivación de la producción de cobre del país a mediados del siglo XX requirió inicialmente una mayor capacidad técnica nacional. Sin embargo, Chile invirtió en formación, investigación y exploración para alimentar su industria minera a lo largo del tiempo. Este enfoque estratégico ha conducido a un crecimiento económico sostenido y a la diversificación (Wright y Czelusta, 2004).

La suposición ciega de que los recursos por sí solos son una dotación que impulsa el desarrollo es, por tanto, simplista e ingenua. El éxito del desarrollo basado en los recursos no depende únicamente de la dotación geológica, sino de la eficacia de las políticas, las inversiones y las instituciones. Dado que África se encuentra en una encrucijada de oportunidades, una gestión responsable de los ingresos procedentes de los recursos naturales podría fomentar el desarrollo humano sostenible, la creación de empleo y la reducción de la pobreza (Morris y Fessehaie, 2014). En última instancia, el argumento de la maldición de los recursos debe tener en cuenta el carácter económico matizado de los recursos minerales y el concepto de abundancia de recursos.

Los retos de la fuga de capitales

Los inmensos recursos naturales de África han atraído la inversión extranjera, a menudo canalizada a través de entidades extraterritoriales, siendo las Islas Vírgenes Británicas una opción habitual. Esta afluencia de riqueza ha beneficiado desproporcionadamente a las élites, mientras que la población en general apenas ve mejorados sus medios de vida. La mala gestión de los recursos y la falta de transparencia han costado al continente miles de millones de dólares anuales: fondos que se necesitan urgentemente para educación, sanidad e infraestructuras (Ndikumana y Boyce, 2021).

Ampliada por las oportunidades extraterritoriales, la fuga de capitales ha drenado aún más los recursos de África. En las últimas décadas, la fuga de divisas de varios países africanos ha provocado una asombrosa pérdida de billones de dólares. Se necesitan medidas urgentes para frenar esta hemorragia financiera y repatriar los activos robados (Ndikumana y Boyce, 2021). La salida de capitales de África supera las entradas en el continente.

Este fenómeno, por el que importantes recursos financieros salen de la economía de un país y encuentran refugio en el extranjero, ha suscitado una atención considerable debido a sus implicaciones de largo alcance para los países en desarrollo. Los trabajos de Ndikumana y Boyce (2021) arrojan luz sobre esta cuestión crítica, revelando la magnitud de la fuga de capitales de varios países africanos durante un extenso periodo que comprende los años 1970 y 2018. En particular, cinco principales países afectados, tales como Nigeria, Sudáfrica, Argelia, Angola y Marruecos, perdieron colectivamente más de 1,2 billones de dólares a través de la salida de divisas (Ndikumana y Boyce, 2021). Esta pérdida de activos financieros ha afectado profundamente a estas economías, ha obstaculizado sus perspectivas de desarrollo y ha agravado los problemas existentes.

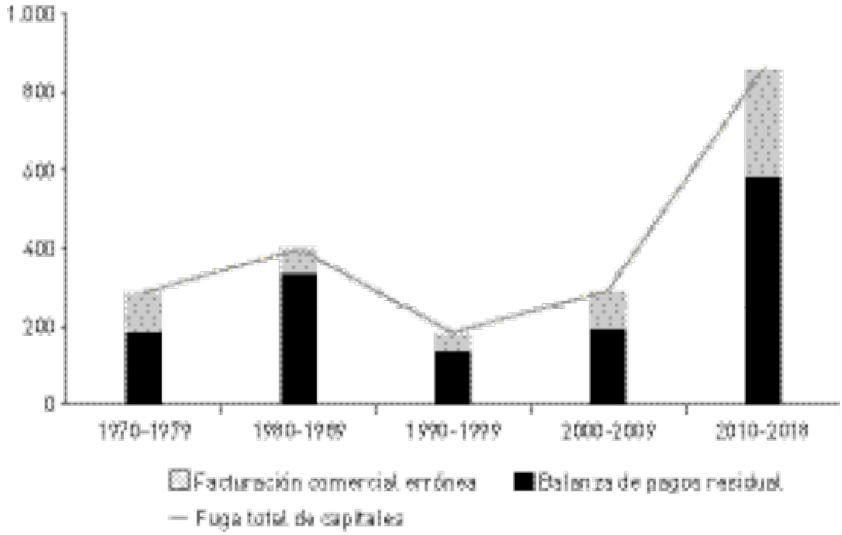
La pérdida de capitales es especialmente pronunciada en los países dotados de abundantes recursos naturales, lo que revela una correlación entre la riqueza en recursos naturales y el riesgo de fuga de capitales. Se observa que seis de los diez países con mayor fuga de capitales son naciones exportadoras de petróleo. Esto sugiere que el atractivo de la explotación de los recursos, aunque ofrece beneficios económicos potenciales, también abre vías para una fuga de capitales sustancial, erosionando potencialmente los beneficios que los países ricos en recursos podrían obtener de sus dotaciones (gráfico 1).

Abordar los retos de la fuga de capitales y la explotación de recursos exige un enfoque polifacético. A medida que las megatendencias tecnológicas reconfiguran la economía mundial, el paradigma de la ventaja comparativa debe adaptarse para poder abarcar factores cambiantes como las consideraciones de seguridad, la deslocalización y las técnicas de producción sostenibles. Los conceptos de economía circular, que hacen hincapié en la eficiencia de los recursos, la reutilización y la refabricación, ofrecen un marco potencial para el desarrollo sostenible, que requiere un amplio compromiso social y apoyo político.

Gráfico 1

Fuga total de capitales de 30 países africanos por década

(miles de millones de dólares, 2018)



Fuente: Elaboración propia, adaptado de Ndikumana y Boyce (2021).

Las cuestiones entrelazadas de la fuga de capitales y la explotación de los recursos ponen de relieve las complejidades del desarrollo económico en los países en desarrollo ricos en recursos. La gobernanza estratégica de los recursos, la diversificación económica sostenible y las teorías económicas innovadoras son imprescindibles para superar estos retos y dirigir estas economías hacia un futuro más equitativo y próspero.

El yugo de la cadena de valor mundial

Walter Rodney (2025) hizo un buen relato de lo que denominó Cómo Europa subdesarrolló a África. Rodney narra que Europa Occidental y África mantenían una relación que garantizaba la transferencia de riqueza de África a Europa. La transferencia solo fue posible después de que el comercio se hiciera realmente internacional, y eso nos lleva a finales del siglo XV, cuando África y Europa entablaron relaciones comunes por primera vez, junto con Asia y América. África contribuyó al desarrollo de Europa Occidental en proporción directa al subdesarrollo que le imponía esta. Lo más significativo de la internacionalización del comercio en el siglo XV fue que los europeos tomaron la iniciativa y fueron a otras partes del mundo. Utilizaron la superioridad de sus barcos y cañones para hacerse con el control de las vías navegables del mundo, empezando por el Mediterráneo occidental y la costa atlántica del norte de África.

A partir de 1415, cuando los portugueses conquistaron Ceuta, cerca de Gibraltar, continuaron con su ofensiva contra el Magreb. En los 60 años siguientes se apoderaron de puertos como Arzila, Alcazarseguir y Tánger y los fortificaron. En la segunda mitad del siglo XV, los portugueses controlaban la costa atlántica de Marruecos. Aprovecharon sus ventajas económicas y estratégicas para preparar nuevas navegaciones, llegando a llevar sus naves alrededor del cabo de Buena Esperanza en 1495. En la primera mitad del siglo XVII, cuando los portugueses y los españoles aún controlaban un importante sector del comercio mundial, compraban telas de algodón en la India para intercambiarlas por personas esclavizadas en África y explotar minas de oro en sus dominios americanos. Parte del oro de las Américas se utilizaría después para comprar especias y sedas del Lejano Oriente. La idea de metrópoli y dependencia apareció automáticamente cuando partes de África quedaron atrapadas en la red del comercio internacional.

Un puñado de países europeos decidió el papel que debía desempeñar la economía africana. En muchos sentidos, África se consideraba una extensión del mercado capitalista europeo. En lo que respecta al comercio exterior, África dependía de lo que los europeos estuvieran dispuestos a comprar y vender. Al mismo tiempo, Europa exportaba a África mercancías que ya se producían y utilizaban en Europa, como el lino holandés, el hierro español, el estaño inglés, los vinos portugueses, el brandy francés, las cuentas de vidrio venecianas, los mosquetes alemanes, etcétera. Los europeos también podían descargar en África mercancías procedentes del continente africano una vez que se habían vuelto invendibles en Europa.

Básicamente, Europa tenía autoridad para dictar lo que los africanos debían exportar, haciendo gala de su dominio. Sin embargo, suponer que Europa poseía un poderío militar inexpugnable sería un error. En los primeros años del comercio con África, lo que atraía a los africanos era la novedad de lo que ofrecían los fabricantes europeos, aunque los productos fueran a menudo de mala calidad. Esteban Montejo (2020), un africano que huyó de una plantación de esclavos cubana en el siglo XIX, recordaba que su pueblo fue atraído a la esclavitud por el color rojo. Decía:

Pero el punzó[2] los hundió a todos. Y los reyes y todos los demás, se entregaron facilito. Cuando los reyes veían que los blancos, yo creo que los portugueses fueron los primeros, sacaban los pañuelos punzó como saludando, les decían a los negros: “Anda, ve a buscar pañuelo punzó, anda”. Y los negros embullados con el punzó, corrían como ovejitas para los barcos y ahí mismo los cogían. Al negro siempre le ha gustado mucho el punzó. Por culpa de ese color les pusieron las cadenas y los mandaron para Cuba. Y después no pudieron volver a su tierra. Esa es la razón de la esclavitud en Cuba (Montejo, 2020).

Las divisiones de clase también contribuyeron a la facilidad con la que Europa se impuso comercialmente en amplias zonas del continente africano. Las situaciones de clase centradas en África,

caracterizadas por estructuras sociales comunales y flexibles, jugaron involuntariamente a favor de los europeos durante la época del comercio colonial, que aprovecharon su conocimiento de las estructuras jerárquicas y las divisiones económicas inherentes a sus propias sociedades para debilitar las estructuras africanas. En muchas de estas sociedades, donde las distinciones de clase eran más fluidas y se basaban en factores como el linaje y la edad, la falta de una jerarquía económica rígida dificultaba las negociaciones de las comunidades locales con las potencias coloniales europeas, más estratificadas. Los europeos, aprovechando sus ventajas económicas y tecnológicas, explotaron esta dinámica interna. A menudo se relacionaban con grupos o líderes específicos de las sociedades africanas, aprovechando las estructuras de poder existentes o creando dependencias, lo que les permitía establecer y controlar las relaciones comerciales en su beneficio.

El carácter más centralizado y jerárquico de las sociedades europeas permitía un enfoque más cohesionado y sistemático del comercio colonial, lo que les daba ventaja en las negociaciones y la explotación económica.

Las ramificaciones históricas de la trata transatlántica de esclavos han marcado indeleblemente la conciencia colectiva de las sociedades tanto europeas como africanas, dando lugar a profundos sentimientos de culpa y responsabilidad moral. Al tiempo que reconocen su participación activa en esta reprobable empresa, las naciones europeas se enfrentan a la cruda realidad de su complicidad, mientras que las sociedades africanas lidian con el conocimiento de que ciertas facciones de su seno colaboraron para facilitar las operaciones de los barcos negreros.

Tres factores dibujan los intrincados contornos de la relación euroafricana: la inherente disparidad de poder, el entrelazamiento histórico y cultural y el legado del discurso colonial.

La inherente disparidad de poder

Una asimetría de poder inherente y duradera yace en el corazón de la relación entre África y Europa. Es imprescindible una explicación

que abarque la fusión de las dinámicas económicas y de poder para comprender qué se esconde en este desequilibrio. Aunque la faceta económica ejerce sin duda una influencia crucial, no es más que un elemento dentro de un esquema más amplio y multidimensional.

La interrelación histórica y cultural

Las raíces de la relación africano-europea se remontan a más de un siglo y están entrelazadas con los cimientos mismos de los marcos institucionales, los entornos culturales y los comportamientos sociales endémicos de ambas partes. Desenredar la intrincada madeja de dependencia que caracteriza a una parte y la prepotente dominación de la cultura imperial en la otra requiere esfuerzos prolongados y concertados. Incluso con los avances logrados desde el inicio de la oleada de independencia de África, inaugurada con la autonomía de Ghana en 1957, el camino hacia la autonomía sigue siendo prolongado y exigente.

El persistente legado del discurso colonial

Un legado perdurable emana de los paradigmas discursivos y de negociación configurados durante la época colonial, constituyendo una faceta crítica que justifica un examen meticuloso. Dentro de sus dimensiones contextuales originales, tres términos fundamentales: “preferencia”, “reciprocidad” y “no reciprocidad” se han asimilado al lenguaje de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Una disección del discurso histórico pone de manifiesto que términos como “preferencia” están arraigados en el marco colonial en el que las entidades africanas fueron coaccionadas para servir a objetivos extranjeros a costa de su bienestar intrínseco. A menudo, este alineamiento tenía por objeto satisfacer los imperativos estratégicos de Europa, entre los que se incluyen, según Tandon (2015), facilitar el suministro de materias primas baratas para alimentar las industrias europeas, entablar una feroz competencia con otras potencias imperiales, crear mercados para los productos manufacturados y establecer el control sobre los sistemas

monetarios y crediticios, que constituyen la base de la acumulación de capital.

Para satisfacer estas necesidades, las potencias europeas emprendieron una serie de acciones. Entre ellas, hacer uso del poderío militar para remodelar las sociedades precoloniales al servicio de los objetivos imperiales, establecer sistemas de gobierno imperial en el plano político y construir complejas estructuras financieras, bancarias, de transporte y de seguros para facilitar la circulación de mercancías hacia y desde las colonias. Además, Europa instituyó un marco "preferencial" en el plano económico que concedía a los productos coloniales acceso preferente a mercados específicos, como Inglaterra, frente a otros, como Japón.

Sin embargo, el concepto de preferencia no era una auténtica concesión a África, como se suele presentar hoy en día. Por el contrario, representaba una concesión de África a Europa, una trampa inherente a su propia concepción. Durante la época colonial, países como Uganda prohibieron la exportación de su café o algodón a mercados potencialmente más lucrativos donde los precios eran más altos, como Japón, debido a estas preferencias. Esto entraba en conflicto directo con los principios del libre comercio (Tandon, 2015). Sin embargo, a los africanos se les hizo creer (y se les sigue haciendo creer) que su supervivencia dependía de las preferencias de las que (supuestamente) disfrutaban en el mercado europeo. Esta situación es similar a la de una persona esclavizada y endeudada que depende de las preferencias otorgadas por el amo para sobrevivir sirviendo al amo.

Este trato indiferente hacia los africanos resulta aún más sorprendente si se tiene en cuenta que muchos países africanos, junto con otras colonias (no Estados Unidos), desempeñaron un papel fundamental en el sostenimiento de Europa durante la Segunda Guerra Mundial. La considerable pérdida de vidas entre los soldados de las colonias en diversos frentes de guerra contribuyó a una importante devastación física en las naciones africanas, con guerras indirectas libradas en las colonias para satisfacer la demanda europea.

Los efectos perniciosos de un sistema comercial desfavorable para África son evidentes. Las oleadas de industrialización en Occidente,

seguidas por países como Japón y otros de Asia Oriental, han traído un elevado crecimiento económico y una mayor renta per cápita a estas regiones, introduciendo una mayor complejidad en las cadenas de valor. Estas economías exportan predominantemente productos manufacturados en lugar de materias primas, lo que pone de relieve su convincente trayectoria de industrialización, mientras que muchos países africanos siguen centrándose en las materias primas como su principal ventaja comparativa y se están quedando más rezagados (Siddiqui, 2017).

Los países desarrollados adoptaron políticas industriales proteccionistas durante sus primeras fases de industrialización, apartándose de un enfoque de comercio abierto, empleando políticas comerciales intervencionistas, consolidando sus industrias y adquiriendo confianza antes de adoptar una postura de libre comercio. Sin embargo, en la actualidad, el modo predominante de compromiso con la economía mundial gira en torno a la participación en las cadenas de valor mundiales (CVM).

La era poscolonial fue testigo de una compleja transformación a medida que las alambicadas cadenas de valor florecían en el comercio y la industria manufacturera, evolucionando gradualmente de redes principalmente nacionales o regionales a asumir una forma más global como CVM o redes de producción globales en el siglo XXI (Nathan, 2018). Desde entonces, las CVM han sido criticadas por exacerbar la explotación de las disparidades internacionales de los costes laborales por parte de las principales empresas de las economías desarrolladas para obtener beneficios o rentas extraordinarias. Como tal, la evolución del capitalismo, caracterizada por el imperialismo, se extiende más allá de la exportación de capital, una observación que resuena con la comprensión del imperialismo de Lenin.

En las últimas décadas, las economías avanzadas han experimentado un descenso sustancial de la cuota de la industria manufacturera, que ha pasado del 31% en 1945 a menos del 16% en 2010. Al mismo tiempo, los servicios se han convertido en el sector más importante, constituyendo más del 70% del PIB en 2010 frente al 41% en 1945 (Siddiqui, 2017). Comparativamente, entre 1980 y 2010, la trayectoria divergió para los países africanos y

latinoamericanos. Mientras que las naciones asiáticas experimentaron un aumento de la proporción de manufacturas, la industrialización se ralentizó en África y América Latina, marcada por un descenso del crecimiento industrial. Lamentablemente, la dependencia económica de África se ha inclinado desproporcionadamente hacia el sector primario para obtener ingresos y empleo. Para acceder a las ventajas de las CVM, África se ve presionada a liberalizar el comercio y las políticas de inversión, reforzar los derechos de propiedad intelectual y abandonar las iniciativas industriales apoyadas por el Estado.

Por ejemplo, a las empresas multinacionales les ha resultado más lucrativo subcontratar determinadas fases de producción. Este modelo ha permitido a las empresas conservar las inversiones de capital mientras que los proveedores gestionan la producción, proporcionando una mayor flexibilidad. Estas prácticas no se limitan únicamente a la fabricación; las empresas electrónicas también las han adoptado, lo que indica la aplicabilidad más amplia de este enfoque.

Una política industrial activa es esencial para los países africanos en desarrollo que aspiran a aprovechar las CVM. El establecimiento de capacidades de producción específicas es vital para la participación efectiva y la integración en estas cadenas. En particular, las negociaciones de la OMC suelen centrarse en la reducción de aranceles y cuotas, a diferencia de las políticas industriales proactivas que aplican los Estados desarrollistas. Estos Estados se concentraron en diseñar, regular y coordinar el desarrollo industrial dentro de sus fronteras, fomentando la modernización tecnológica y el aprendizaje a través de la participación en las CVM.

Además, los sectores en los que las naciones en desarrollo poseen ventajas comparativas, como la agricultura y la confección, suelen beneficiarse de una protección mundial más amplia que otros sectores. Acuerdos como las declaraciones de Bali y Nairobi de la OMC se esfuerzan por reducir los obstáculos burocráticos y obligan a sus miembros a emprender reformas normativas, fomentando el cumplimiento. Estos acuerdos también fijaron como objetivo la eliminación de las subvenciones a la exportación en la agricultura para 2020 en el caso de las naciones industrializadas y para 2023

en el caso de los países en desarrollo.

Las CVM desempeñan un papel cada vez más central en el panorama económico mundial, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) estima que más del 80% del comercio mundial se organiza a través de las CVM. La OIT destaca que más de 400 millones de puestos de trabajo en la OCDE y las economías asiáticas están vinculados a las CVM, lo que acentúa su importancia (OIT, 2015).

La clave de una CVM es la segmentación de las tareas de producción, que abarcan el diseño, la comercialización, la fabricación y la marca. Esta segmentación surge de las empresas especializadas que producen diversos componentes, impulsando la externalización. El desarrollo de las TIC y la revolución de los contenedores han amplificado la coordinación de la producción, superando las distancias geográficas. El aumento de las capacidades de fabricación en las economías en desarrollo con bajos salarios refuerza aún más esta tendencia.

La deslocalización de la producción implica diversas formas de arbitraje internacional, incluidas las diferencias de costes laborales y la utilización estratégica del conocimiento. Este último, encarnado en la tecnología y el diseño, permite las mecánicas de las CVM. Sin embargo, la desigualdad en la distribución del conocimiento genera un desequilibrio en la captación de rentas dentro de las CVM.

Más recientemente, la deslocalización de la producción ha desencadenado la desindustrialización en varios países menos desarrollados, sobre todo en África, Sudamérica y Asia Central. El cambio estructural de la globalización ha arrojado resultados desiguales, que han influido en el empleo industrial y la estabilidad macroeconómica. Además, las cadenas de valor mundiales fragmentadas y los modelos de producción Just in Time (justo a tiempo) generan costes medioambientales, a menudo excluidos de los precios de los productos, lo que distorsiona la dinámica del mercado.

Pero las relaciones internacionales están evolucionando. En la era actual, el multilateralismo se enfrenta a crecientes retos de legitimidad, reflejados en la marginación de la OMC, el auge del

bilateralismo y las tensiones comerciales entre las principales economías. Las políticas proteccionistas también han cobrado un nuevo impulso. En el contexto de África, su marginación a lo largo de sucesivas oleadas de cambio yuxtapuesta al ascenso de Asia plantea algunas cuestiones pertinentes. Los responsables políticos y los académicos africanos tratan de aprender de las experiencias asiáticas, sorteando las complejidades de su “tardía” industrialización (Oqubay, 2020).

Un camino diferente:

lecciones de Asia e Irlanda

La experiencia transformadora de Asia pone de relieve el papel central del Estado, las políticas industriales estratégicas y una decidida integración global para fomentar la industrialización y el desarrollo. Las aspiraciones de África se beneficiarían de la adopción de un enfoque proactivo similar, aprovechando las innovaciones institucionales y reimaginando la dinámica del comercio mundial para el progreso mutuo.

El notable viaje de Asia hacia la industrialización se basó en el desarrollo sostenido de la capacidad y el aprendizaje tecnológicos. El papel polifacético del Estado —de líder y catalizador a apoyo del progreso económico— fue fundamental para alcanzar este éxito, aunque sus funciones variaron según los sectores, los países y las fases de desarrollo (Chang, 2004).

Además, la experiencia de Asia subraya que, aunque la apertura favorece la industrialización y la transformación, debe ir acompañada de acciones estratégicas y políticas industriales eficaces (Hausmann y Rodrik, 2003). Por lo tanto, para las naciones africanas que aspiran a industrializarse y avanzar en la trayectoria del desarrollo, es imperativo un sólido apoyo estatal para mejorar la capacidad tecnológica y el aprendizaje. Igualmente crucial es la orientación de un Estado comprometido y solidario que opere dentro de un marco de política industrial estratégica.

Desafiar los prejuicios predominantes que tergiversan África como una tragedia perpetua y la tendencia a homogeneizar sus diversos países impiden una comprensión precisa e inhiben el aprendizaje dinámico (Killick, 1980). Las experiencias de Asia demuestran la importancia de la inserción en la economía mundial y de un entorno abierto de política macroeconómica. A diferencia de sus

homólogos africanos, los Estados y culturas bien estructurados de Asia facilitaron la formulación de políticas independientes y la persecución de objetivos nacionales de desarrollo.

Una lección fundamental para África del viaje de Asia es que la inserción global debe ser estratégica, debe implicar una integración intencionada en lugar de un compromiso pasivo. La apertura crea un entorno propicio para el desarrollo del mercado, acompañado de una aplicación eficaz de la política industrial y de un Estado activo (Amsden, 1989).

En el contexto de la política industrial dinámica, Dani Rodrik (2017) subraya que las narrativas convencionales sobre los beneficios del comercio para las economías en desarrollo omiten un aspecto vital de su éxito. Países prósperos como China y Vietnam emplearon una estrategia híbrida que combina la promoción de las exportaciones con políticas que desafían las normas comerciales contemporáneas, como las subvenciones, los requisitos de contenido nacional, la propiedad intelectual y las barreras comerciales selectivas.

Rodrik aboga por una nueva concepción de las normas multilaterales para África que permita una mayor flexibilidad política y promueva la diversificación económica. Esto incluye ampliar el alcance de la cláusula de salvaguardias de la OMC e incorporar un compartimento de desarrollo en los acuerdos comerciales que permita a las naciones más pobres labrarse caminos económicos autónomos.

Históricamente, durante la industrialización, los países intercambiaban libremente sus innovaciones al dar prioridad a su progreso económico. Sin embargo, en el último siglo se ha producido un cambio, ya que las naciones desarrolladas salvaguardan celosamente su propiedad intelectual. Esta conciencia de propiedad ha generado una distribución desigual del conocimiento en la que los países desarrollados lo comparten entre ellos mientras levantan barreras en torno a sus innovaciones. El actual sistema de control monopolístico del conocimiento industrial —según la mayoría de las estimaciones, los países desarrollados poseen alrededor del 95% de todas las patentes del mundo— es una de las principales razones del retraso o el retraso mismo en la

industrialización de África.

En la OMC, Estados Unidos y la UE han bloqueado sistemáticamente cualquier cambio, permitiendo que prevalezca la trayectoria anterior. Los países africanos han luchado para que el comercio sea tratado como un medio hacia un fin: el desarrollo. Cada victoria hacia ese objetivo, siendo la más significativa la Ronda de Doha de la OMC, se ha topado con un bloqueo total de posibles cambios y de su aplicación (Chow, 2019).

El presidente Michael D. Higgins (2023), en un inspirador discurso en el que reflexionó sobre las lecciones aprendidas de una Irlanda colonizada, subrayó que Europa y África necesitan una relación renovada que se aparte de los modelos coloniales que imponen dinámicas de búsqueda de rentas y subrayó la necesidad de remodelar las relaciones internacionales para fomentar un desarrollo equitativo.

El legado de la colonización en los países en desarrollo, sobre todo en África, ha sido ampliamente estudiado. La aventura colonial siguió al declive del comercio de esclavos, su abolición y el auge de la revolución industrial europea. Supuso una compleja interacción de fuerzas económicas, políticas y sociales. Un aspecto clave que a menudo se pasa por alto es cómo el colonialismo afianzó el comportamiento rentista entre las élites locales, especialmente en el sector extractivo (Frankel, 2012).

La “lucha por África” fue el resultado de una convergencia de imperativos económicos, como la necesidad de materias primas y mercados, junto con luchas de poder intereuropeas y factores sociales como el creciente desempleo en Europa. Los agentes europeos compitieron ferozmente por ocupar distintas partes del continente, a menudo mediante reivindicaciones comerciales exclusivas, aranceles contra los comerciantes europeos rivales y el control de rutas comerciales vitales (Inikori, 2002).

El trazado arbitrario de las fronteras nacionales durante la colonización provocó conflictos étnicos duraderos debido a las separaciones forzosas y a la asimilación de los grupos étnicos dentro de los Estados de nueva creación (Herbst, 2000). Aunque el colonialismo ha terminado, sus repercusiones persisten. Las élites de

algunos países africanos mantienen vínculos con las antiguas potencias coloniales, perpetuando prácticas corruptas que agotan los recursos de la región. Casos como los Papeles de Panamá ponen de relieve cómo estas élites desvían enormes sumas de dinero, intensificando la pobreza e impidiendo el desarrollo (Ndikumana y Boyce, 2021).

El colonialismo también condujo a la formación de economías de monocultivo en sociedades dependientes de la agricultura, dejando a las economías africanas vulnerables a las fluctuaciones del mercado y a las malas cosechas (Frankel, 2012). Aplicada inicialmente a las naciones ricas en petróleo de Oriente Medio, la teoría del Estado rentista se ha extendido a los países ricos en recursos de África, Asia y América Latina, destacando cómo los ingresos no obtenidos pueden obstaculizar la gobernanza y suprimir las aspiraciones democráticas (Aidi, 2019).

Hacia un sistema comercial más justo

Las alianzas estratégicas como los acuerdos comerciales bilaterales y los tratados de inversión esgrimidos por los países occidentales amplifican sus intereses económicos, perpetuando el statu quo. Sin embargo, el sistema de propiedad intelectual es una adición relativamente reciente a la evolución del capitalismo. Contradice los principios de equidad y pone en peligro a las poblaciones marginadas. La mercantilización del conocimiento es una amenaza para los bienes comunes mundiales, personificada por el control que se ejerce sobre las semillas, las vacunas o la biodiversidad.

Las naciones en desarrollo deben reevaluar el impacto del régimen de propiedad intelectual en sus trayectorias de desarrollo para trazar un rumbo más equitativo. Estos países pueden reclamar su protagonismo en la búsqueda del desarrollo sostenible basándose en los conocimientos científicos derivados del cambio climático, mostrando el daño que cada región y trayectoria ha causado al planeta. A medida que los entresijos del comercio y el desarrollo se entrecruzan con el medio ambiente, se hace imperativa una recalibración para lograr un panorama económico mundial más justo e integrador.

El profundo impacto de la colonización en África abarcó dimensiones económicas, políticas y sociales. Sus efectos persisten en la explotación económica, la corrupción y la mala gestión de los recursos. Abordar estos retos exige reconocer las injusticias históricas, políticas eficaces y un enfoque diferente de la cooperación internacional. Europa y África tienen una historia accidentada que requiere una mentalidad que incorpore estos tres elementos.

Además, las teorías de desarrollo económico predominantes, en particular el concepto de ventaja comparativa, han sido decisivas para configurar las políticas de las economías impulsadas por los recursos. Sin embargo, la experiencia de muchos países africanos,

que han seguido diligentemente los consejos occidentales en materia de desarrollo, plantea dudas sobre la eficacia de estas teorías para lograr una transformación económica sostenida. La concentración en la extracción de materias primas y la escasa adición de valor han dejado a los países vulnerables a las fluctuaciones del mercado exterior y al agotamiento de los recursos.

Bibliografía

Aidi, H. (2019): Africa and the New Rentier Effect: Oil, Aid, Regime-Type, Marruecos, Policy Center for the New South, https://n9.cl/45vsa.

Alavi, H. (1982): Capitalism and Colonial Production, Londres, Croom Helm.

Amsden, A. H. (1989): Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization, Oxford, Oxford University Press.

Chang, H. (2004 [2002]): Retirar la escalera, Madrid, Los Libros de la Catarata.

Chow, D. C. (2019): "United States Unilateralism and the World Trade Organization", Boston University International Law Journal, vol. 37, p. 1.

Ferranti, D. de et al. (2002): From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality, Banco Mundial.

Frankel, J. A. (2012): The Natural Resource Curse: A Survey of Diagnoses and Some Prescriptions, HKS Faculty Working Paper RWP12-014, Cambridge, Harvard University, https://n9.cl/nl9df.

Goldin, I. (1990): Comparative Advantage: Theory and Application to Developing Country Agriculture, OECD Development Centre Working Paper nº 16, https://www.oecd.org/dev/1919693.pdf.

Hausmann, R. y Rodrik, D. (2003): "Economic development as self-

discovery", Journal of Development Economics, vol. 72, nº 2, pp. 603-633, https://n9.cl/i6hism.

Herbst, J. (2000): States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control, Oxford, Princeton University Press.

Higgins, M. D. (2023): Speech Delivered by President of Ireland, Michael D. Higgins - Feed Africa Summit: Food Sovereignty and Resilience - 25-27 January 2023. Dakar, Senegal, Grupo Banco Africano de Desenvolvimento, https://n9.cl/ilf3v.

International Labour Organization (ILO) (2015): Global supply chains and decent work, Ginebra.

Inikori, J. E. (2002): "Africa and the Globalisation Process: Western Africa, 1450-1850", Journal of Global History, vol. 2, nº 1, pp. 63-86, https://n9.cl/vdk3a.

Ismail, F. (2005): Mainstreaming Development in the WTO: Developing Countries in the Doha Round, Ginebra, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Killick, T. (1980): "Trends in Development Economics and Their Relevance to Africa", Journal of Modern African Studies, vol. 18, nº 2, pp. 368-369.

Kowalski, P. (2011): Comparative Advantage and Trade Performance: Policy Implications, OECD Trade Policy Papers, nº 121, https://doi.org/10.1787/5kg3vwb8g0hl-en.

Lamy, P. (2010): Lamy: "Trade Opening Has Much to Contribute to the Protection of the Environment", Organización Mundial del Comercio, https://n9.cl/endx5w.

Moisé, G. M. (2020): "Corruption in the Oil Sector: A Systematic Review and Critique of the Literature", The Extractive Industries and Society, vol. 7, nº 1, https://n9.cl/90y8r.

Montejo, E. (2020 [1966]): Biografía de un cimarrón, Madrid, Siruela.

Morris, M. y Fessehaie, J. (2014): "The industrialisation challenge

for Africa: Towards a commodities-based industrialisation path", Journal of African Trade, vol. 1, nº 1, pp. 25-36 https://n9.cl/vkgs6.

Nathan, D. (2018): "Imperialism in the 21st Century: Global Value Chains and International Labour Arbitrage", Economic and Political Weekly, vol. 53, nº 32, pp. 33-39, https://n9.cl/tcm5a8.

Ndikumana, L. y Boyce, J. K. (2021): Capital Flight from Africa, 1970–2018: New Estimates with Updated Trade Misinvoicing Methodology, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts-Amherst, https://n9.cl/czv5n.

Oqubay, A. (2020): Asia's Economic Transformation: Lessons for Africa, Brookings, 12 de marzo, https://n9.cl/ticjjm.

Organización Mundial del Comercio (1994): The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: The Legal Texts, Ginebra.

— (2013): World Trade Report 2013: Factors Shaping the Future of World Trade, Ginebra.

Reinert, E. S. (2007 [2007]): La globalización de la pobreza. Cómo se enriquecieron los países ricos y por qué los países pobres siguen siendo pobres, Barcelona, Crítica.

Ricardo, D. (2015 [1817]): Principios de economía política y tributación, Madrid, Fondo de Cultura Económica.

Robinson, J. (1974): History versus Equilibrium, Londres, Thames Polytechnic.

Rodney, W. (2025 [1972]): Cómo Europa subdesarrolló África, Madrid, Capitán Swing.

Rodrik, D. (2001): The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

— (2017): Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy, Oxford, Princeton University Press.

Schumacher, R. (2013): “Deconstructing the Theory of Comparative Advantage”, World Social and Economic Review, vol. 2, pp. 1-83, https://n9.cl/50di8.

Shaikh, A. (2003): “Globalization and the Myth of Free Trade”, Proceedings of the Conference on Globalization and the Myths of Free Trade, Nueva York, New School University, https://n9.cl/i07gs.

Shell, G. R. (1995): “Trade Legalism and International Relations Theory: An Analysis of the World Trade Organization”, Duke Law Journal, vol. 44, nº 5, pp- 829-927, https://n9.cl/d8u9u.

Siddiqui, K. (2017): “David Ricardo’s Comparative Advantage and Developing Countries: Myth and Reality”, International Critical Thought, vol. 8, nº 3, pp. 426-452, https://doi.org/10.1080/21598282.2018.1506264.

Tandon, Y. (2015): Trade is War: The West’s War Against the World, Nueva York, OR Books.

The Economist (2015): “Industrialisation in Africa: More a Marathon Than a Sprint”, https://n9.cl/iimhf.

Wright, G. y Czelusta, J. (2004): “Why Economies Slow: The Myth of the Resource Curse”, Challenge, vol. 47, nº 2, pp. 6-38, https://n9.cl/bo9p43.

CAPÍTULO 5

¿DÉCADAS PERDIDAS O BENDICIÓN?

Una narrativa de extracción

e injerencia extranjera

Además de ser la capital de Bélgica, Bruselas ostenta el estatus de capital de Europa. Sin embargo, para muchos africanos, arrastra la mancha de la última etapa del dominio colonial europeo directo.

Un legado de manipulación externa, explotación y brutalidad colonial mancha la historia de Bélgica en África y su compromiso con el Congo. En el centro de este relato se encuentra el tristemente célebre rey Leopoldo II de Bélgica, cuyas acciones, caracterizadas por una ambición despiadada y una codicia manifiesta por maximizar la explotación de los recursos de caucho y marfil, reverberan a través de la historia. Leopoldo II trató al Congo como su feudo a pesar de no haber visitado nunca el territorio. Bajo su reinado, se desarrolló una terrible era de terror marcada por los trabajos forzados, las mutilaciones y los asesinatos en masa. Esta fase opresiva se personificó en las actividades de la Force Publique, una fuerza paramilitar controlada directamente por Leopoldo II que cometió numerosas atrocidades contra la población congoleña (Nzongola-Ntalaja, 2007).

El Estado Libre del Congo de Leopoldo II se convirtió en un crisol de sufrimientos indecibles para sus habitantes. Las aldeas sufrían terribles castigos por no cumplir las cuotas de producción de caucho y la tristemente célebre práctica de cortar las manos se convirtió en un símbolo inquietante del brutal régimen. El aumento de la crueldad fue asombroso, el número de vidas humanas perdidas fue una verdadera catástrofe. Los historiadores estiman que la población congoleña pudo haber sido diezmada durante este periodo, algunos cálculos conservadores sugieren entre 10 y 15 millones de muertos provocados por una combinación de violencia, trabajos forzosos y enfermedades exacerbadas por las terribles condiciones de trabajo (Hochschild, 2000).

La saga de Leopoldo II y su legado en el Congo es el crudo ejemplo

de la inhumana oscuridad que el poder desenfrenado y la insaciable búsqueda de beneficios pueden provocar, y pone de relieve la urgente necesidad de un ajuste de cuentas histórico y una reflexión crítica.

Como resultado de la condena y las protestas internacionales, Leopoldo II se vio obligado a transferir la propiedad del Congo al Estado belga en 1908. Sin embargo, esta "transacción" no sirvió de mucho para mejorar las profundas cicatrices dejadas por su régimen de explotación, sobre todo porque se siguió elogiando el papel de Leopoldo II, a pesar de que cada vez había más pruebas en contra de su régimen de explotación (Hochschild, 2000). El régimen colonial formal marcó la pauta para la continua interferencia de potencias extranjeras en la región, a pesar de que, a diferencia de los franceses en Argelia, la presencia belga en el Congo nunca supuso un asentamiento significativo de belgas. En 1906, apenas 3.000 belgas vivían en la colonia (Crawford Young, 1965).

La República Democrática del Congo (RDC) obtuvo formalmente su independencia el 30 de junio de 1960, pero su compleja trayectoria histórica poscolonial estuvo plagada de crisis que pusieron de manifiesto la persistente injerencia de Bélgica. Destacan cuatro acontecimientos. En primer lugar, el asesinato del popular primer ministro Patrice Lumumba y la secesión de Katanga tras la independencia pusieron de manifiesto el limitado impacto de la soberanía formal en el destino congoleño (Trefon, 2004). Posteriormente, la década de 1970 fue testigo de intervenciones militares dirigidas desde el extranjero durante las "guerras de Shaba" (De Witte, 2002). La tercera crisis culminó entre 1996 y 1997, con la caída del régimen de Mobutu. Por último, la II guerra del Congo, la "Gran Guerra de África" de 1998 a 2003, encendida por la participación extranjera, se cobró unos 5,4 millones de vidas como consecuencia del conflicto y dejó una huella indeleble (Reyntjens, 2009).

Bélgica se distanció del régimen de Mobutu al final de la Guerra Fría. Marcado por un enfoque de no intervención, este cambio de paradigma se debió a la decisión del Partido Socialista Flamenco de no comprometerse (Trefon, 2004). Sin embargo, momentos cruciales como la redada policial contra estudiantes en Lubumbashi

en 1990 y las posteriores evacuaciones pusieron de manifiesto la complejidad de las interacciones belgo-congoleñas (Van Reybrouck, 2019).

Para comprender la intrincada paradoja que define a la RDC hasta nuestros días, hay que reconocer la presencia constante de la participación occidental y la incesante explotación de sus notables riquezas minerales.

Los desafíos a los que se enfrentó el Congo tras su independencia condujeron a una serie de intervenciones de la ONU aparentemente centradas en aportar seguridad y estabilidad a la región. Estas intervenciones persisten en la RDC, justificadas por la preocupación por las "amenazas a la seguridad internacional" y, lamentablemente, han llegado a simbolizar la incapacidad de catalizar un cambio positivo en una de las naciones africanas más dotadas de recursos.

Tras las luchas posteriores a la independencia del Congo, se desarrolla un relato sorprendente que subraya la persistencia de los intereses belgas y franceses en la vasta riqueza de la RDC. En este contexto de explotación colonial, la historia contemporánea del cobalto resulta instructiva. Erik Bruyland, periodista belga nacido en la RDC, relata en su libro Cobalt Blues (2021) la tragedia económica e industrial que se desarrolló en la RDC entre 1960 y 2020. Se centra en el cinturón del cobre, una extensa región rica en cobalto, cobre, manganeso y otros minerales vitales para tecnologías como las baterías recargables, los teléfonos inteligentes y los vehículos eléctricos.

Paradójicamente, aunque la RDC es el mayor productor mundial de cobalto, la nación sigue empobrecida, con un PIB per cápita que apenas refleja su riqueza mineral. La raíz de esta paradoja se encuentra en la intrincada red de intereses forjada en la época colonial que aún perdura, ya que los intereses belgas y franceses mantienen su posición en los mercados de minerales y las alianzas estratégicas.

La investigación de Bruyland (2021) arroja luz sobre el papel de los dirigentes congoleños y belgas, las empresas extranjeras y los consumidores finales, que consumen sin saberlo productos forjados

a partir de minerales extraídos en condiciones inhumanas. La historia se remonta a la época de Mobutu. Aunque Mobutu intentó afirmar el control congoleño sobre los recursos, la influencia belga siguió atrincherada. Los inflexibles acuerdos frustraron los intentos de renegociación de Mobutu, dejando finalmente al país endeudado y económicamente comprometido.

Por desgracia, esta narrativa de extracción no se limita a la historia. La batalla por la soberanía de la RDC continúa. Las promesas del presidente Félix Tshisekedi de revisar los contratos con China reflejan el deseo de recuperar el control. Sin embargo, cada nuevo presidente ha caído presa de la dinámica del mismo modelo extractivo basado en dar acceso a actores externos a cambio de apoyo para conservar el poder y que sus regímenes sean tratados con simpatía. Como consecuencia, los abundantes descubrimientos minerales de la RDC no han beneficiado a su población. En cambio, las empresas extranjeras que explotan las estructuras extraterritoriales y los paraísos fiscales desvían la riqueza de la nación, una actitud lamentable que persiste desde los tiempos del rey Leopoldo II. La historia de la RDC ilustra perfectamente la complejidad de la dinámica del poder mundial y los retos a los que se enfrentan los países africanos.

El colonialismo tardío no es tan antiguo

Aunque la historia de la República Democrática del Congo ejemplifica el afán de lucro y el enfoque extractivo de los intereses extranjeros en África, estos ejemplos de colonialismo tardío están, por desgracia, muy extendidos por todo el continente.

La República de Yibuti, enclavada en África Oriental, es la nación más pequeña del continente. Con una superficie de 23.200 km^2 y una población de 830.000 habitantes, esta pequeña nación ha estado marcada de forma indeleble por intereses extranjeros. Sus orígenes se remontan a la intervención francesa en la región a mediados del siglo XIX, motivada por la rivalidad entre Francia y Gran Bretaña por el control de la entrada al Mar Rojo.

Aunque Yibuti no alcanzó la independencia hasta 1977, la presencia de una base militar francesa en el país pone de relieve la compleja relación entre ambos países. La situación estratégica de Yibuti a la entrada del Mar Rojo y su proximidad a rutas marítimas críticas la convirtieron en una región de continuo interés para Francia, lo que les llevó a establecer las Fuerzas Armadas de Yibuti (Forces Armées à Djibouti, FAD), que siguen operativas en la actualidad. Esta base ha servido para diversos fines, entre ellos apoyar las operaciones militares francesas en la región y contribuir a la estabilidad regional.

La presencia francesa en el océano Índico tiene profundas raíces históricas. Entre los siglos XVI y XVIII, Francia ejerció un dominio marítimo sobre territorios como las Comoras, Madagascar y Reunión. Incluso hoy en día, Francia conserva una considerable influencia regional con Reunión y Mayotte bajo su jurisdicción.

La presencia duradera de Francia en el océano Índico se ajusta a su patrimonio marítimo y a sus modernos intereses geopolíticos. En primer lugar, Francia mantiene los derechos marítimos en exclusividad y, por tanto, el acceso a los recursos de su fondo

marino gracias a estos territorios insulares. Además, el Índico es una ruta marítima vital entre China y Europa, crucial para garantizar las demandas energéticas europeas y facilitar las importaciones de petróleo a medida que aumenta la demanda mundial de energía. Esta estrategia implica cultivar los lazos diplomáticos con las naciones africanas para reforzar la influencia de Francia y asegurar sus intereses económicos y de seguridad regionales.

La seguridad también es primordial. Las actividades de defensa francesas se centran principalmente en la lucha contra la piratería, lo que requiere bases navales de patrulla y respuesta.

La punta de Galets, en la isla francesa de Reunión, alberga buques y una fragata. Al mismo tiempo, la isla de Mayotte (que se separó de la Unión de las Comoras con la independencia y se mantuvo francesa) alberga una unidad de la Legión Extranjera para la vigilancia marítima.

El colonialismo tardío también estuvo presente en las colonias portuguesas hasta 1975. Portugal se aferró a sus territorios africanos —Angola, Mozambique, Guinea-Bissau, Cabo Verde y Santo Tomé y Príncipe—, reforzado por su dictador António de Oliveira Salazar. La doctrina Salazar defendía las colonias como parte integrante de la identidad nacional de Portugal. Apoyado por aliados europeos que compartían ideologías similares, intereses económicos y consideraciones de la Guerra Fría, Portugal se resistió a la descolonización y a la presión diplomática a favor de la independencia. Al mismo tiempo, también influyeron las inversiones económicas de empresas europeas en las colonias portuguesas y el temor a que la descolonización empujara a Portugal hacia el bloque comunista. Solo la creciente presión internacional, los movimientos de liberación y los cambios internos obligaron a Portugal a renunciar a sus colonias, lo que condujo a la independencia de sus antiguas posesiones coloniales.

El caso de Zimbabue, una saga moderna de dominación europea, comenzó en 1889, cuando la British South Africa Company (BSAC) recibió una carta real para administrar el territorio al norte del río Limpopo. Llamada Rodesia en honor al fundador de la BSAC, Cecil Rhodes, este primer acto de dominación blanca marcó la pauta para

el futuro del sur de África. Los colonos blancos se sintieron atraídos por la minería, sobre todo de oro, y por actividades comerciales como la agricultura. El gobierno de los colonos, que acabó convirtiéndose en la República de Rodesia tras la Declaración Unilateral de Independencia de 1965, estableció el dominio blanco e institucionalizó el nacionalismo colonial.

Sin embargo, los zimbabuenses nativos contraatacaron, lo que provocó la Guerra de Rodesia a principios de la década de 1970. El Acuerdo Constitucional de Lancaster House puso fin a la guerra en 1979-1980, pero las promesas de la nueva constitución sobre la reforma agraria pospusieron su resolución, perpetuando la desigualdad en el acceso a la tierra. La constitución protegía los derechos de propiedad de los blancos y desatendía la difícil situación de las víctimas del sistema colonial, lo que contribuyó a las tensiones posteriores. Mientras tanto, en Sudáfrica, bancos europeos como el belga Kredietbank y su filial en Luxemburgo apoyaron a este gobierno facilitando flujos ilícitos de dinero que permitieron la compra de armas a pesar de las sanciones de la ONU sobre armamento. Estos bancos se beneficiaron de estas transacciones, pero han eludido la rendición de cuentas por su complicidad en crímenes contra la humanidad a pesar de los esfuerzos por aportar pruebas a los marcos internacionales de rendición de cuentas (OCDE, 2018).

En una línea similar, el trasfondo histórico de la era del apartheid en Sudáfrica ilustra cómo las potencias europeas aprovecharon y protegieron el régimen del apartheid para servir a sus ambiciones e intereses geopolíticos, incluso cuando condenaban sus abusos contra los derechos humanos. Esta explotación se extendió a las alianzas estratégicas durante la Segunda Guerra Mundial, cuando los británicos, por ejemplo, se apoyaron en los recursos y el apoyo de Sudáfrica. La situación estratégica y los recursos de la región la convirtieron en un activo fundamental para el esfuerzo bélico.

Como consecuencia de esta dinámica, Reino Unido, Francia y otros países dudaron a la hora de imponer sanciones exhaustivas en el periodo de posguerra, por temor a la interrupción de sus relaciones comerciales y estratégicas. Los cálculos estratégicos europeos silenciaron los constantes llamamientos a actuar con decisión contra

el apartheid. Aunque Naciones Unidas expresó su condena e inició embargos de armas, los principales actores europeos se abstuvieron estratégicamente de respaldar plenamente estas medidas. Por sus lazos históricos y sus intereses económicos, Reino Unido siguió manteniendo relaciones con Sudáfrica a través de acuerdos comerciales, a pesar de la creciente presión internacional para que rompiera dichos vínculos.

En esencia, la explotación del apartheid para obtener beneficios geopolíticos y económicos puso de manifiesto un complejo dilema moral. Impulsadas por sus intereses, las potencias europeas sostuvieron en ocasiones indirectamente el régimen del apartheid al priorizar las alianzas y los intereses estratégicos sobre los derechos humanos y la justicia. Esta perspectiva histórica es un duro recordatorio de cómo la política mundial puede moldear y distorsionar las respuestas a graves injusticias sociales.

Ajuste estructural:

nueva cara, mismas viejas ideas

Numerosos estudiosos e investigadores han planteado la idea de que existen intrincados vínculos que conectan la historia del colonialismo tardío de África y sus experiencias durante la era del neocolonialismo con la crisis mundial del petróleo de la década de 1970 (Nkrumah, 1973; Rajhi et al., 2005; Smith, 2005). Esta crisis tuvo repercusiones de gran alcance en las economías de todo el mundo. Tras ella, África se vio envuelta en una narrativa que ocultaba la naturaleza universal de la crisis.

La crisis, desencadenada por tensiones geopolíticas e interrupciones del suministro, sacudió la economía mundial. Las subsiguientes subidas del precio del petróleo y la escasez de suministro afectaron tanto a las naciones productoras como a las consumidoras de petróleo. Aunque la crisis del petróleo fue un fenómeno universal, la descripción de la difícil situación de África como un síntoma de insuficiencias inherentes dejó convenientemente de lado los factores mundiales más generales.

Mientras las potencias occidentales lidiaban con las consecuencias de la disminución de los recursos energéticos y el aumento de la inflación, el papel de África en la narrativa de la crisis se amplificó paradójicamente. El discurso académico sobre este tema señala la complejidad inherente a esta distorsión, que culpó erróneamente a los marcos económicos y políticos aparentemente vulnerables del continente (Killick, 1980; Rodney, 2025). Una de las formas en que esto se manifestó fue a través de la idea de que la deuda de África era insuperable a menos que se realizaran importantes ajustes estructurales en sus economías (Amin, 1973; Ferguson, 1990). Esta tergiversación situó a los países africanos como artífices de sus problemas económicos, ocultando a menudo los problemas estructurales más generales arraigados en el sistema económico

mundial. Esto no fue accidental.

En 1979, los gobernadores del Banco Mundial dirigieron un memorándum al presidente del Banco, expresando ostensiblemente su preocupación por las perspectivas económicas de las naciones del África subsahariana. Sin embargo, se hizo evidente que este gesto no era más que el preludio de un esfuerzo cuidadosamente orquestado para impulsar un cambio en la forma de tratar a la región (McNamara y Berg, 1981). El memorándum "Programa de acción para el desarrollo acelerado del África al sur del Sahara" surgió como una herramienta calculada para establecer un periodo de influencia sustancial sobre la formulación de políticas para las economías africanas. El documento delineaba los factores que explicaban el lento crecimiento económico de África y, al mismo tiempo, respaldaba alteraciones políticas que se alineaban convenientemente con las inclinaciones del Banco Mundial. Además, el informe abogaba por un aumento de la ayuda al tiempo que defendía la adhesión a principios arraigados en ideologías monetaristas neoliberales (Banco Mundial, 1981).

Envuelto en la retórica de las deficiencias estructurales internas, el informe resta importancia al significativo papel de los factores externos en los males económicos de África durante esa época. Aunque reconoce brevemente las influencias externas, el informe se centra en culpar a las políticas africanas supuestamente erróneas, como el deseo de industrialización y la intervención estatal. El informe ignoraba convenientemente las desigualdades estructurales y las injusticias históricas (Banco Mundial, 1994).

Los críticos señalaron que este cambio de prioridades significaba un cambio con respecto a las necesidades básicas, o la mitigación de la pobreza, prioridades de la era anterior de la ayuda al desarrollo. La atención se centraba ahora en políticas orientadas al crecimiento que provocarían un efecto de goteo (Daniel, 1983).

Estas políticas económicas, denominadas Consenso de Washington, entrañaban cierto desprecio por las realidades locales. La aplicación asertiva de medidas ancladas en la liberalización del comercio, junto con la eliminación de las distorsiones de los precios, pone de relieve un notable nivel de seguridad económica en sí mismas por parte de las instituciones con sede en Washington D.C. que

respaldaban el manifiesto, especialmente el FMI, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro estadounidense. El descarte manifiesto del potencial de reformas estructurales e institucionales más complejas subraya aún más la limitada comprensión de los enmarañados retos a los que se enfrentan los países africanos (Lopes, 2019).

En el marco del Consenso de Washington, se promovieron varios principios económicos distintos. Entre ellos figuraba la aplicación de nuevas políticas fiscales, que a menudo requerían reducciones del gasto público y la reasignación de recursos de la transformación industrial y la inversión social. El impulso a la liberalización del comercio pretendía abrir los mercados, pero a menudo no tenía en cuenta la vulnerabilidad de las industrias nacionales de los países en desarrollo. Además, el apoyo a la privatización y la desregulación reflejó un cambio más amplio hacia ideologías orientadas al mercado, con menos consideración por las posibles ramificaciones sociales y económicas (Williamson, 2004).

La posterior aplicación de estas políticas en los países africanos, y más tarde en los latinoamericanos, demostró claramente la desconexión entre las supuestas intenciones de las instituciones de Bretton Woods y las terribles realidades a las que se enfrentaban estas naciones. El África subsahariana se llevó la peor parte de este enfoque mal concebido, con un estancamiento del crecimiento del PIB, una caída en picado de las inversiones y una disminución significativa de las cuotas de exportación (Lopes, 2019).

Además, el impulso imprudente de una liberalización rápida y sin control en las economías africanas dio lugar a flujos de capital volátiles. La crisis financiera asiática de 1997, que puede atribuirse en parte a esfuerzos similares de liberalización no regulada, puso al descubierto los efectos devastadores de estas políticas en las economías vulnerables, socavando aún más la credibilidad de los planteamientos del Banco Mundial y el FMI (Lopes, 2019).

El desequilibrio de poder imperante en las estructuras de gobierno de estas instituciones es igualmente evidente. A nivel ideológico, de representación y de respuesta a las crisis, los intereses de los países ricos superan sistemáticamente a los de los más pobres. Por ejemplo, el trato preferencial dispensado a los países europeos

durante la crisis de la deuda europea, en comparación con la respuesta a los países africanos que se enfrentan a una crisis similar, es un testimonio flagrante de la desigualdad inherente que subyace en las políticas del Banco Mundial y el FMI (Lopes, 2019).

En los anales de la historia económica africana, las décadas perdidas entre los años ochenta y principios del siglo XX son un crudo recordatorio de las complejidades y los retos inherentes a la búsqueda del desarrollo. El ajuste estructural y los PAE se comercializaron como panaceas para la revitalización económica. Sin embargo, un análisis exhaustivo de los datos estadísticos pone de manifiesto el fracaso de estos programas a la hora de catalizar un progreso significativo para las naciones africanas.

Persistencia de la pobreza y aumento de la desigualdad

A pesar de las promesas de los PAE de estimular el crecimiento económico y aliviar la pobreza, la realidad sobre el terreno apuntaba a una trayectoria diferente. Un estudio de Collier y Gunning (1999) sobre el impacto de los PAE en el África subsahariana reveló que las tasas de pobreza seguían siendo alarmantemente altas, con mejoras marginales a lo largo del tiempo. Además, el énfasis de los PAE en la reducción del gasto público se tradujo a menudo en recortes de los servicios sociales, exacerbando la desigualdad y marginando a los segmentos más vulnerables de la sociedad (Banco Mundial, 2000).

Diversificación industrial estancada

La aspiración de los PAE de promover un crecimiento impulsado por las exportaciones condujo a una fuerte dependencia de las exportaciones de productos primarios, impidiendo así la diversificación industrial. Según Ravallion (1997), esta diversificación limitada dificultó la resistencia económica y perpetuó la vulnerabilidad de África ante la volatilidad de los

mercados internacionales. La incapacidad de los PAE para impulsar la transformación industrial contribuyó a una dependencia excesiva de factores externos, una característica contraria al desarrollo sostenible.

Erosión de la seguridad alimentaria

Al aplicar políticas orientadas al mercado, los PAE fomentaron a menudo los cultivos comerciales para la exportación, dejando de lado la producción nacional de alimentos. El Informe sobre el desarrollo mundial (1988) puso de relieve esta tendencia, señalando que el énfasis de los PAE en la liberalización agrícola condujo a una disminución de la autosuficiencia alimentaria en muchas naciones africanas. Como consecuencia, estos países se volvieron cada vez más dependientes de los alimentos importados, poniendo en peligro su seguridad alimentaria y exacerbando su vulnerabilidad ante las crisis de los precios mundiales.

Aumento de la carga de la deuda

Los PAE se introdujeron para reducir la carga de la deuda y fomentar la estabilidad económica. Sin embargo, los datos estadísticos revelan un resultado contrario. Según cifras del Banco Mundial, la deuda externa como porcentaje de la renta nacional bruta (RNB) en el África subsahariana aumentó del 45% en 1980 a un asombroso 190% en el 2000 (Banco Mundial, 2000). Este alarmante aumento de los niveles de deuda reflejaba el fracaso de los PAE a la hora de lograr una reducción sostenible de la deuda y ponía de relieve el impacto perjudicial de sus recetas políticas sobre la estabilidad fiscal.

Interés social y agitación política

Las implicaciones de los fracasos de los PAE no se limitan a los

indicadores económicos, sino que abarcan también el malestar social y político. Un exhaustivo estudio de Bates y Collier (1995) relacionaba la aplicación de los PAE con el aumento de los conflictos civiles en África. La exacerbación de la desigualdad y la reducción de los servicios públicos contribuyeron a crear un entorno volátil propicio a las protestas y a las convulsiones políticas. Esta dimensión subraya las amplias repercusiones de las fracasadas políticas económicas en el tejido social y la estabilidad política de una nación.

A medida que navegamos por el complejo paisaje de las décadas perdidas de África, queda claro que los indicadores de los fracasos de los PAE no fueron hechos aislados. Fueron manifestaciones interconectadas de un planteamiento político erróneo. El proceso de encorsetamiento de África, caracterizado por opciones políticas restrictivas y un desarrollo obstaculizado, puede entenderse examinando la intrincada dinámica que se generó.

Los PAE surgieron como un canal importante a través del cual la influencia externa limitaba las economías africanas. Los países europeos, sobre todo los que tienen una historia colonial africana, desempeñaron un papel sustancial en la configuración de estos programas. Las condiciones vinculadas a los paquetes de ayuda formulados por las instituciones financieras internacionales redujeron la autonomía política, obligando a los países africanos a adherirse a unas vías de reestructuración económica predefinidas.

Las estrategias de crecimiento orientadas a la exportación añadieron otra capa de limitaciones. La dependencia de las exportaciones de productos primarios expuso a las economías africanas a la volatilidad de los mercados mundiales. Esta dependencia obstaculizó los esfuerzos de diversificación y limitó la capacidad de controlar sectores críticos, intensificando el efecto de camisa de fuerza.

La creciente carga de la deuda inducida por los PAE y agravada por el endeudamiento externo limitó aún más a las naciones africanas. La obligación de pagar el servicio de la deuda desvió recursos de inversiones cruciales para el desarrollo. En consecuencia, la capacidad de los gobiernos africanos para aplicar políticas acordes con sus prioridades de desarrollo quedó aparcada, lo que contribuyó

a perpetuar el encorsetamiento económico.

Las disparidades tecnológicas y las asimetrías establecidas en materia de propiedad intelectual agravaron aún más las limitaciones a las que se enfrentaban las economías africanas. El acceso desigual a los avances tecnológicos limitó la competitividad de las industrias africanas en la escena mundial. Además, las relaciones comerciales desiguales afianzaron la dinámica neocolonial, favoreciendo los intereses de las economías occidentales.

La Unión Europea (UE) ha apoyado sistemáticamente los PAE condicionados como instrumentos para configurar las políticas económicas africanas. Arraigada en la creencia de que estos mecanismos podrían fomentar la estabilidad, esta postura refleja una compleja interacción entre la racionalización económica, la influencia diplomática y la prescripción de políticas. Vinculando la ayuda financiera a reformas políticas específicas, la UE pretendía corregir los desequilibrios fiscales, mitigar la inflación y estimular el crecimiento del mercado.

El firme apoyo de la UE a la condicionalidad y los PAE estableció una narrativa predominante y un enfoque europeo unificado, limitando las evaluaciones críticas de las polifacéticas consecuencias de esas estrategias. Como resultado, la postura de la UE ha obstaculizado la exploración de diversos marcos económicos y soluciones políticas innovadoras.

La UE ha mostrado una reticencia evidente a abordar de forma crítica las preocupaciones dirigidas a sus políticas de condicionalidad aplicadas a los países africanos, optando en su lugar por defender sus estrategias y adherirse a los objetivos establecidos, las consideraciones económicas y las estructuras institucionales. Aunque con el tiempo se han introducido algunas modificaciones, la UE ha defendido sistemáticamente la eficacia de sus políticas frente a preocupaciones válidas y se muestra reacia a adoptar perspectivas alternativas o a reconfigurar fundamentalmente su enfoque. Tres ejemplos ilustran esta postura.

En primer lugar, el firme compromiso de la UE con las medidas de austeridad y estabilidad macroeconómica incluidas en su marco de

condicionalidad ha suscitado críticas por perpetuar las desigualdades sociales e impedir la expansión económica. Los críticos sostienen que estas medidas afectan desproporcionadamente a los segmentos marginados de la sociedad. A pesar de ello, la UE se mantiene firme y afirma la necesidad de prudencia fiscal y equilibrio macroeconómico. Las referencias a los posibles dividendos a largo plazo, derivados de estas medidas, siguen subrayando la adhesión de la UE a su paradigma político (Bandeira, Caballe y Vella, 2022).

En segundo lugar, las directivas de condicionalidad de la UE han sido objeto de reproches por fomentar potencialmente la dependencia de la ayuda y erosionar la autonomía de las naciones africanas a la hora de configurar sus trayectorias de desarrollo. Los escépticos afirman que estas políticas pueden socavar el sentido de propiedad nacional sobre las prioridades de desarrollo. Aunque la UE reconoce estas preocupaciones, sus respuestas giran en torno al imperativo de la rendición de cuentas y la armonización con las normas reconocidas a nivel mundial, atenuando en ocasiones las preocupaciones relativas a la soberanía y la autodeterminación (Mustapha, 2002).

En tercer lugar, las críticas dirigidas a las políticas comerciales y agrícolas de la UE respecto a África muestran su capacidad de perjudicar a las economías africanas y frustrar su competitividad. Estas políticas se consideran incompatibles con el objetivo general de fomentar un progreso económico sostenible. En respuesta, aun reconociendo estas complejidades, la UE ha subrayado a menudo sus imperativos económicos, acentuando el intrincado panorama mundial de la dinámica comercial. Los ajustes propuestos han tendido a ser graduales y parciales, eludiendo las consideraciones fundamentales planteadas (Maertens y Swinnen, 2012).

Los buenos deseos apenas convencen

A menudo se cita a Francia como un país que trató de extender su influencia en África interviniendo en los mecanismos económicos posteriores a la independencia. Un ejemplo notable es su papel fundamental en la creación de marcos monetarios adoptados por muchos países, reconocidos colectivamente como el sistema del franco CFA (el franco de la comunidad financiera africana, por sus siglas en francés).

Los acuerdos sobre el franco CFA han suscitado críticas por su papel en la perpetuación de un equilibrio de poder desigual entre Francia y sus antiguas colonias africanas. Una de las principales deficiencias radica en la limitada soberanía económica que conservan los países miembros debido al tipo de cambio fijo con el euro y al requisito de depositar una parte significativa de sus reservas de divisas en el tesoro francés. Este marco restringe de hecho la capacidad de estos países para aplicar políticas monetarias independientes. En consecuencia, sus decisiones económicas siguen estando sujetas a la influencia de factores externos, incluidos los derivados de la zona euro.

Además, se ha señalado que la dinámica comercial del sistema del franco CFA es problemática. El tipo de cambio fijo conduce a menudo a una sobrevaloración de las monedas de los países miembros, lo que hace que sus exportaciones sean menos competitivas a nivel mundial. Esta situación, a su vez, contribuye a una dependencia de las importaciones que beneficia desproporcionadamente a Francia. La interacción entre las preferencias comerciales, la distribución de la ayuda exterior y la adhesión a los intereses franceses subraya la perpetuación de una relación económica asimétrica. Los países que se alinean con las políticas francesas pueden recibir un mayor apoyo económico, lo que profundiza las disparidades entre las naciones conformistas y las que buscan caminos más independientes.

Un elemento central del sistema del franco CFA es la obligación de los países miembros de seguir las directrices del Banco de Francia. Además, la presencia de expertos franceses para ayudar en la administración del sistema del franco CFA profundiza esta influencia. Estos expertos, a menudo enviados a los países miembros, proporcionan asistencia técnica y orientación en materia de gestión monetaria y política monetaria. Aunque su objetivo es facilitar una aplicación eficaz, su presencia también refuerza una dinámica de dependencia y subordinación, en la que las decisiones económicas siguen estando influidas por fuerzas externas.

Una combinación de requisitos de cumplimiento y apoyo consultivo consolida el papel de Francia en la configuración y perpetuación del sistema de CFA para alinearlo con sus intereses. Por desgracia, no se trata de un ejemplo aislado. La lista de benefactores europeos que intentan ayudar a África es bastante larga (véase el capítulo 3 sobre la ayuda).

En Somalia, país receptor de ayuda exterior por excelencia, la compleja relación entre ayuda y desarrollo de infraestructuras queda plasmada en la autopista que une la capital, Mogadiscio, con el puerto meridional de Kismayo, un tramo de la cual conduce a un abrupto precipicio. La puesta en marcha de la carretera entre 1982 y 1983 fue posible gracias a un contrato de 100 millones de dólares adjudicado a un contratista milanés en una licitación abierta por la UE. Sorprendentemente, sin embargo, la carga de devolver el préstamo a largo plazo y el bajo interés de la UE recayó en el Gobierno somalí. Los reembolsos se han prolongado hasta 2023, a pesar de que el estado de deterioro de la autopista desde 1988 la ha dejado prácticamente inutilizable (Achtner, 1993).

El deterioro de la carretera, caracterizada por una ingeniería deficiente y una topografía inadecuada, ha obligado a los vehículos a circunvalarla. Esta práctica dio lugar a profundos barrancos a lo largo de la carretera, acelerando la erosión y la degradación (Achtner, 1993).

¿Fue un caso aislado? Lamentablemente, no. Durante el periodo comprendido entre 1981 y 1990, Italia se embarcó en un amplio esfuerzo para “mejorar” el panorama del desarrollo de Somalia, iniciando un total de 114 proyectos con un gasto superior a 1.000

millones de dólares. Sin embargo, la evaluación de estos proyectos revela un patrón desconcertante, marcado predominantemente por la futilidad y la prodigalidad. A pesar de unos pocos casos, como la ejecución con éxito de un programa de vacunación orquestado por organizaciones no gubernamentales, la mayoría de las iniciativas patrocinadas por Italia en Somalia resultaron ilógicas y se caracterizaron por el despilfarro (Achtner, 1993).

Del mismo modo, las intervenciones humanitarias europeas en África se han enfrentado con frecuencia a importantes retos y limitaciones, lo que a menudo ha dado lugar a un análisis crítico de su eficacia. Un ejemplo de ello es la intervención militar dirigida por la OTAN en Libia en 2011. Aunque el objetivo inicial de la intervención era proteger a los civiles de las fuerzas represivas de Muamar Gadafi, sus resultados distaron mucho de ser unilateralmente positivos. Es cierto que se logró evitar una masacre inminente en Bengasi, pero la intervención también contribuyó sin darse cuenta a la desestabilización del país, culminando en un prolongado periodo de conflicto interno y fragmentación política.

En su obra Lords of Poverty (Los señores de la pobreza), Graham Hancock (1990) profundiza en la intrincada dinámica de las agencias de ayuda que operan en los países en desarrollo y su repercusión en la asignación y utilización de los recursos destinados a la ayuda. Hancock evalúa críticamente las funciones de los empleados de estas agencias, encargados de interpretar las necesidades de las poblaciones empobrecidas y garantizar una asistencia eficaz y oportuna. Destaca que, con independencia de que la ayuda proceda de donaciones benéficas o de impuestos públicos, la presencia de expertos extranjeros, sobre todo estadounidenses y europeos, suele ser fundamental en las labores de socorro en caso de catástrofe en el tercer mundo.

Hancock cita un amplio estudio sobre la ayuda a los refugiados en el sudeste asiático para subrayar los enormes y complejos costes de funcionamiento de las agencias de ayuda. Estos costes, que abarcan diversos gastos además de los de personal, contribuyen con frecuencia a una distribución desequilibrada de los recursos. El libro ilustra la mala gestión y el despilfarro dentro de las agencias de ayuda, como la contratación de personal inexperto y mal equipado

para gestionar los campos de refugiados de Somalia. Este personal necesita más formación y a menudo da prioridad a la evangelización sobre la administración eficaz, lo que conduce al despilfarro y a prestaciones de ayuda inadecuadas.

Además, Hancock detalla las repercusiones de estos errores de apreciación, como el fracaso de proyectos de construcción y la cancelación de campañas de vacunación. El libro subraya cómo el entrelazamiento de las agendas religiosas con las operaciones de ayuda puede conducir a resultados perjudiciales para las poblaciones vulnerables. A través de estos relatos, Hancock (1990) pinta un cuadro vívido de los retos y deficiencias de los sistemas de ayuda, subrayando la necesidad de prácticas de gestión más eficaces y concienzudas para atender eficazmente las necesidades de los empobrecidos.

Ni siquiera un organismo mundial como ACNUR está exento de estos fallos. ACNUR no ejecuta directamente actividades operativas, sino que obtiene financiación de los Estados miembros de las Naciones Unidas que luego se canaliza a entidades benéficas contratadas en el Norte Global, responsables de ejecutar las iniciativas sobre el terreno. En consecuencia, los mecanismos de supervisión presentan patrones de laxitud o ausencia total que pueden facilitar las conductas indebidas.

Lamentablemente, se dan casos en los que los fondos asignados por ACNUR no llegan al país de acogida de los refugiados, por no hablar de los propios refugiados. A menudo, personal sin experiencia asume responsabilidades de gestión de campamentos sobre cientos de miles de refugiados vulnerables, algunos de los cuales pueden poseer cualificaciones no utilizadas o infravaloradas.

La ayuda humanitaria encierra a menudo imprudencia, irrelevancia y, en ocasiones, una peligrosa ignorancia, aspectos que las organizaciones, comprensiblemente, optan en su mayoría por no hacer públicos. Pero estas organizaciones proyectan una fachada optimista implacable a través de sus comunicados de prensa, mientras que las poblaciones afectadas por los desastres tienen que lidiar con las realidades prácticas de la ayuda proporcionada.

Además, las prácticas de las organizaciones caritativas europeas en

materia de recaudación y ejecución de fondos han suscitado inquietudes éticas al cuestionar la concordancia entre su proclamada compasión y la naturaleza competitiva de sus esfuerzos. Los convincentes llamamientos que suelen hacer estas organizaciones, con imágenes angustiosas de personas y poblaciones que sufren, no siempre reflejan una auténtica preocupación por el bienestar de los necesitados. Por el contrario, estos llamamientos pueden verse como manifestaciones de un "capitalismo de la misericordia" en el que las organizaciones de ayuda compiten por el reconocimiento, el crecimiento y el prestigio, eclipsando el objetivo principal de ayudar a los vulnerables (Smith, 2005). Esta situación introduce consideraciones éticas sobre la integridad de las intenciones y acciones de las organizaciones.

La transformación de los métodos de captación de fondos en fines en sí mismos es un fenómeno preocupante que se observa en las prácticas benéficas europeas, incentivado por los requisitos de la UE en materia de subcontratación. El énfasis en la expansión organizativa y la reputación subraya las complejidades de los esfuerzos caritativos. Aunque persiste el debate sobre si el fin justifica los medios, la perpetuación del crecimiento y la prominencia de la organización suele seguir siendo una preocupación central (Jones, 2011).

En 1984, una empresa de televisión francesa organizó un convoy humanitario llamado Convoy Esperanza cuyo objetivo era entregar suministros vitales a los países del Sahel en África Occidental, sin embargo una parte importante de los fondos se destinaron a mantener la comunicación en directo por satélite con Francia. Además, la búsqueda de imágenes espectaculares para atraer a los telespectadores llevó a la destrucción de equipos médicos, debido a la priorización del impacto visual sobre la eficacia de la ayuda (Brown, 1995).

El triunfo de Live Aid en 1985 demostró la eficacia de utilizar imágenes negativas de los medios de comunicación para movilizar apoyos. Sin embargo, este enfoque estratégico tuvo repercusiones imprevistas en iniciativas posteriores, ejemplificadas por los esfuerzos de Spon Aid. Spon Aid, lanzada para fomentar el desarrollo de la autoayuda, retrocedió paradójicamente al empleo

de imágenes mediáticas angustiosas que se hacían eco de estereotipos de desamparo. El infame vídeo promocional, creado en un estudio controlado, mostraba a víctimas de la hambruna en circunstancias terribles, reforzando nociones preconcebidas de indefensión. Estos llamamientos a la catástrofe, intencionados o no, perpetuaron la percepción de que las poblaciones desfavorecidas del tercer mundo eran intrínsecamente incapaces, lo que implicaba su dependencia de la intervención externa de naciones más prósperas e influyentes. Estos casos ponen de relieve la necesidad de un cuidadoso equilibrio en la comunicación humanitaria, destacando la importancia de evitar la perpetuación de las narrativas de dependencia y dar prioridad al empoderamiento y la agencia de las comunidades marginadas.

En demasiados casos, estas narrativas reflejan una preocupante transformación de la naturaleza de la ayuda, que ha pasado de un apoyo material imparcial a una dinámica en la que los ricos imponen su voluntad a los menos afortunados, un cambio que no reconoce el profundo conocimiento y la capacidad de recuperación inherentes a las propias comunidades a las que pretende ayudar.

Esta perspectiva condescendiente fue articulada de manera escueta por la primera ministra británica Margaret Thatcher, quien, sugiriendo la necesidad de educar a los campesinos etíopes sobre prácticas agrícolas fundamentales, comentó: “Creo que tenemos que enseñar mucho sobre lo que sabemos: sobre agricultura, en ese tipo de tierra, en ese tipo de suelo. Tenemos bastantes conocimientos” (Thatcher, 1985).

La realidad, por supuesto, es bien distinta. Los agricultores etíopes son resistentes e ingeniosos y poseen un profundo conocimiento de su oficio. A lo largo de milenios, han perfeccionado su pericia para cultivar el sustento e incluso los excedentes de las difíciles y erosionadas laderas de las montañas de su tierra natal.

Frente a los crecientes desafíos ecológicos, si se presta alguna ayuda a estas personas, podría canalizarse hacia el mantenimiento de su productividad.

El establecimiento de objetivos universales inaugura un nuevo milenio

La década de 1990 fue testigo de un auge de las conferencias mundiales, ejemplificado por reuniones clave como la Cumbre de la Tierra de 1992 en Río de Janeiro, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994 y la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social de 1995, entre otras. Estas conferencias fueron fundamentales para establecer la agenda mundial, fomentar la colaboración y alimentar un compromiso compartido para abordar retos polifacéticos.

En este contexto, los ODM introducidos en los albores del nuevo milenio pretendían proporcionar una hoja de ruta integral para el desarrollo mundial. Los ODM fueron un esfuerzo destacado por estructurar un marco global centrado en ocho objetivos. Sin embargo, surgió una dicotomía intrigante en los mecanismos de rendición de cuentas integrados en estos objetivos. Mientras que la mayoría de los ODM se sometieron a un riguroso escrutinio y seguimiento, el Objetivo 8, centrado en las alianzas mundiales, eludió notablemente niveles comparables de rendición de cuentas. Este enfoque asimétrico subrayó una narrativa recurrente en la que las naciones receptoras soportan la carga de la rendición de cuentas, mientras que sus homólogas más ricas permanecen menos vigiladas.

En el ámbito de los objetivos mundiales de desarrollo, la compleja trayectoria de África quedó oscurecida por la imposición de indicadores uniformes. Cuando se aplicaron uniformemente puntos de referencia universales, como la reducción a la mitad de los índices de pobreza, sin tener en cuenta los diversos contextos y fases de desarrollo del continente, surgió una narrativa engañosa. Bajo esta fachada, la medición no se centraba en calibrar el esfuerzo en relación a los puntos de partida individuales, sino en un estándar uniforme. Este enfoque subrayó la importancia de una evaluación más matizada que aprecie las aspiraciones universales y las distintas

trayectorias de desarrollo, ofreciendo una representación más precisa del progreso.

La diversidad del desarrollo africano chocó con el uso de indicadores estandarizados. La traducción uniforme de objetivos aplicables a escala mundial podría haber encapsulado los diversos contextos socioeconómicos de todo el continente. Este descuido condujo a la percepción errónea de un retraso colectivo en la consecución de los objetivos de desarrollo y, lo que es más importante, esta narrativa debería haber tenido en cuenta los avances paulatinos que los países iban alcanzando en sus distintos caminos para conseguirlo.

La UE desempeñó un papel crucial en la configuración de las distintas estrategias de desarrollo. Su apoyo a la condicionalidad, seguido de un cambio hacia políticas centradas en objetivos, refleja una evolución dinámica que considera la necesidad de enterrar los fracasos y engendrar nuevas interpretaciones que justifiquen su intervencionismo. No obstante, la adopción de criterios de evaluación uniformes presenta un dilema en el que se pasa por alto el contexto histórico, lo que plantea dudas sobre el compromiso de la UE con enfoques matizados y sensibles al contexto. Este alejamiento de las estrategias a medida resuena como un posible intento de desvincularse de los legados coloniales, a pesar de su viva resonancia, debido a las ramificaciones de finales de la era colonial y al desprecio por el panorama político-económico de África. Estos ecos históricos contribuyen a los persistentes llamamientos africanos a la decolonialidad y a un cambio de paradigma en las perspectivas, instando a la exploración del desarrollo de África dentro de un continuo histórico global.

Según el politólogo nigeriano Claude Ake, “Nunca vamos a entender la crisis actual de África… mientras sigamos pensando que es una crisis económica” (Taylor, 2013).

En algunos casos, Bruselas se ha negado a reconocer que muchas de las políticas que ha impulsado bajo la agenda de la “buena gobernanza” no han sido más que retórica sobre el desarrollo. Como señaló Claude Ake:

Una de las cosas más sorprendentes de la literatura sobre el desarrollo en África es lo fácilmente que asume que todo el mundo está interesado en el desarrollo y que cuando los líderes [africanos] proclaman su compromiso con el desarrollo y diseñan impresionantes planes y negocian con las organizaciones internacionales la ayuda al desarrollo, están preparados para el desarrollo y para ponerse manos a la obra (Ake, 1991).

Bibliografía

Achtner, W. (1993): "The Italian Connection: How Rome Helped Ruin Somalia", The Washington Post, 24 de enero, https://n9.cl/c3xbm.

Ake, C. (1991): "Rethinking African Democracy", Journal of Democracy, vol. 2, nº 1,

https://n9.cl/3donoy.

Amin, S. (1973): Neo-colonialism in West Africa, Nueva York, Monthly Review Press.

Banco Mundial (1981): Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action.

— (1988): World Development Report 1988, Oxford, Oxford University Press.

— (1994): Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead.

— (2000): Can Africa Claim the 21st Century?

Bandeira, G.; Caballe, J. y Vella, E. (2022): "Emigration and Fiscal Austerity in a Depression", Journal of Economic Dynamics and Control, vol. 144, 104539,

https://n9.cl/z25fue.

Bates, R. y Collier, P. (1995): “The Politics and Economics of Policy Reform in Zambia”, Journal of African Economies, vol. 4, nº 1, pp. 115-143. https://n9.cl/czi7ja.

Brown, L. R. (1995): World on the Edge: How to Prevent Environmental and Economic Collapse, Nueva York, W. W. Norton & Company.

Bruyland, E. (2021): Cobalt Blues: La sape d’un géant Congo 1960-2020, Tielt, Lannoo.

Collier, P. y Gunning, J. W. (1999): “Why Has Africa Grown Slowly?” The Journal of Economic Perspectives, vol. 13, nº 3, pp. 3-22, https://n9.cl/rvdq1.

Crawford Young, M. (1965): The Politics of Cultural Pluralism in the Belgian Congo, Oxford, Princeton University Press.

Daniel, P. (1983): “Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Structural Adjustment Lending?”, Bulletin, vol. 14, nº 1, pp. 11-17, https://n9.cl/af7ny.

Ferguson, J. (1990): The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticisation, and Bureaucratic Power in Lesotho, Minnesota, University of Minnesota Press.

Hancock, G. (1990 [1989]): Los señores de la pobreza, Barcelona, Paidós.

Hochschild, A. (2000 [1999]): El fantasma del rey Leopoldo, Barcelona, Crítica.

Jones, S. (2011): Globalisation and the Global Politics of Justice, Oxfordshire, Taylor & Francis.

Killick, T. (1980): “Trends in Development Economics and Their Relevance to Africa”, Journal of Modern African Studies, vol. 18, nº 2, pp. 368-369.

Lopes, C. (2019 [2019]): África en transformación, Madrid, Los Libros de la Catarata.

Maertens, M. y Swinnen, J. F. (2012): “Trade, Standards, and Poverty: Evidence from Senegal.” World Development, vol. 40, nº 4, pp. 710-725, https://n9.cl/mqw6r.

McNamara, R. S. y Berg, A. M. (1981): Programa de acción para el desarrollo acelerado del África al sur del Sahara, Banco Mundial.

Mustapha, A. R. (2002): States, Predation and Violence: Reconceptualizing Political Action and Political Community in Africa, 10th General Assembly of CODESRIA, Kampala, 8-12 de diciembre.

Nkrumah, K. (1973 [1970]): Neocolonialismo: la última etapa del imperialismo, Madrid, Siglo XXI.

Nzongola-Ntalaja, G. (2007): The Congo from Leopold to Kabila: A People’s History, Londres, Zed Books.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2018): Open Secrets & CALS vs. KBL: Banks Violating Arms Embargo During Apartheid South Africa, OECD, 24 de abril, https://n9.cl/yrwtkm.

Rajhi, T.; Benabdallah, M. y Hmissi, W. (2005): The Impact of Oil Shocks on African Economies: An Empirical Investigation, African Development Bank Group, https://n9.cl/s6qf3.

Ravallion, M. (1997). “Good and Bad Growth: The Human Development Reports”, World Development, vol. 25, nº 5, pp. 631-638, https://n9.cl/n7o1ft.

Reyntjens, F. (2009): The Great African War: Congo and Regional Geopolitics, 1996-2006, Cambridge, Cambridge University Press.

Rodney, W. (2025 [1972]): Cómo Europa subdesarrolló África, Madrid, Siglo XXI.

Smith, D. (2005): “Neo-colonialism: The Last Stage of Imperialism”, Journal of African Political Economy, vol. 32, nº 105, pp. 483-497.

Taylor, I. (2013): “Governance and Relations Between the European Union and Africa: The case of NEPAD”, EU Strategies on

Governance Reform, pp. 63-80, Abingdon, Routledge.

Thatcher, M. (1985): TV Interview for BBC (Ethiopia), Margaret Tatcher Foundation, https://n9.cl/jggy5.

Trefon, T. (2004): “Reinventing Order in the Congo: How People Respond to State Failure in Kinshasa”, African Affairs, vol. 104, nº 417, nº 703-704, https://n9.cl/1qzu0n.

Van Reybrouck, D. (2019 [2014]): Congo. Una historia épica, Madrid, Taurus.

Williamson, J. (2004): “The Strange History of the Washington Consensus.” Journal of Post Keynesian Economics, vol. 27, nº 2, pp. 195-206, https://n9.cl/n3vzsg.

Witte, L. de (2002 [2002]): El asesinato de Lumumba, Barcelona, Crítica.

CAPÍTULO 6

LOS BUENOS SAMARITANOS PIERDEN EL NORTE

Una historia de la asimetría

La influencia de Europa en la construcción de una arquitectura de compromisos con África ha evolucionado con el tiempo, con raíces históricas que se extienden más allá de la Segunda Guerra Mundial. Diversos factores, como la agenda de la decolonialidad, la Guerra Fría y algunas consideraciones económicas, como los acuerdos comerciales y de inversión, han configurado la dinámica de las relaciones África-Europa. La trayectoria de estas relaciones dio un giro significativo en 1975 con la firma del primer convenio de Lomé entre la UE y el grupo de países EACP, que marcó la formalización de los compromisos entre ambas entidades. El posterior acuerdo de asociación UE-EACP de Cotonú, firmado en el 2000, institucionalizó aún más la relación.

La génesis del grupo EACP se remonta a la época colonial y a la dinámica de poder que configuró el orden mundial poscolonial. El grupo surgió como una entidad colectiva que representaba a antiguas colonias que tienen lazos históricos comunes con las potencias europeas. La lógica colonial que subyace a su formación refleja un enfoque paternalista, en el que las naciones europeas trataban de mantener su influencia y sus intereses estratégicos en regiones que antaño estuvieron bajo su dominio.

La exclusión del norte de África del grupo EACP es reveladora. Vinculado a las potencias coloniales europeas a través de la región mediterránea, el norte de África solía percibirse de forma diferente a los países subsaharianos del EACP. La exclusión puso de relieve una diferenciación regional arraigada en vínculos históricos, complejidades geopolíticas y trayectorias poscoloniales divergentes, revelando las dinámicas matizadas y a menudo desiguales que configuraron la formación del grupo.

Los objetivos generales de los Acuerdos de Lomé y Cotonú eran ambiciosos: promover el desarrollo sostenible, contribuir a la erradicación de la pobreza, ampliar el comercio internacional y

mejorar las capacidades de producción, garantizando a los países del EACP un acceso preferencial a los mercados de la UE. Además, los acuerdos pretendían crear un entorno propicio para atraer inversiones que fomentasen una asociación mutuamente beneficiosa.

Sin embargo, a pesar de las nobles intenciones esbozadas en estos acuerdos, los resultados prácticos no siempre se han alineado con las aspiraciones de desarrollo de África. De la postura estratégica de negociación de la UE, que a menudo da prioridad a preservar sus privilegios comerciales y de gobierno frente a sus socios africanos, ha surgido un reto importante. Uno de los principios fundamentales del Acuerdo de Cotonú establece explícitamente que los principios fundamentales que rigen las relaciones de asociación se basan en la igualdad (Eur-lex, 2021). Sin embargo, la realidad detrás de la ejecución de estos principios es bastante diferente. En primer lugar, los Acuerdos y sistemas de Cotonú se basaban en acuerdos comerciales preferenciales entre determinados países. Esto provocó una fragmentación dentro de la asociación EACP-UE y dividió a los países EACP al generar diferencias entre los países en lugar de promover la integración.

Además, la integración de África en los asuntos mundiales también ha seguido siendo limitada. Aunque la UE ha desplegado estratégicamente procesos de integración regional para facilitar la integración gradual de África en la economía mundial, garantizar que estos instrumentos no perpetúen una dinámica de poder asimétrica a favor de la UE ha seguido siendo un reto.

A medida que avanzaba el nuevo siglo, se produjeron importantes acontecimientos que reconfiguraron el panorama internacional. La Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas del 2000 fue un momento crucial que cambió las políticas de desarrollo prescriptivas a objetivos concretos. Fue el comienzo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Simultáneamente, se produjo un alejamiento de la centralidad de las políticas de ajuste estructural. La inauguración de la Asociación África-UE tuvo lugar durante la primera Cumbre África-UE, celebrada en El Cairo ese mismo año, y marcó la pauta de la actual colaboración entre la UA y la UE.

Anclada en la Estrategia Conjunta África-UE (JAES, por sus siglas en

inglés), adoptada oficialmente durante la segunda Cumbre UE-África que se celebró en Lisboa en 2007, la asociación abarca el diálogo político, la cooperación económica y las iniciativas de desarrollo. La JAES consolidó cerca de 50 años de relaciones comerciales y de cooperación al desarrollo entre África y la UE e intentó reforzar el diálogo político y mejorar la cooperación a todos los niveles. La estrategia conjunta, que da prioridad a la gobernanza, la democracia y la prevención de conflictos pretende impulsar el comercio, la inversión y el desarrollo sostenible, al tiempo que fomenta los contactos interpersonales y los intercambios culturales. Con cumbres periódicas y la supervisión de las comisiones UA-UE, este esfuerzo de colaboración aborda los retos compartidos y aprovecha las oportunidades, sirviendo de plataforma vital para el entendimiento mutuo y los esfuerzos coordinados en materia de paz, seguridad y desarrollo socioeconómico.

La idea de que África se integrara plenamente y fuera mejor considerada en la toma de decisiones globales y multilaterales era parte de la visión de 2007 de una relación renovada entre África y Europa. Esta tendencia comenzó con la iniciativa británica Comisión para África y la invitación a destacados líderes africanos a asistir a las reuniones de las naciones del G8 y el G20 para debatir asuntos de gobernanza económica mundial y representar al continente en dichas reuniones. Se trataba de una petición de los líderes africanos tras la creación de la Unión Africana en 2002 como sucesora de la Organización para la Unidad Africana.

En 2009, el Tratado de Lisboa marcó otro momento crucial en la evolución de las relaciones entre la UE y África. Para la UE, el Tratado inauguró una nueva era de gobernanza y redefinió su papel en los asuntos internacionales. Pretendía consolidar la fuerza de la UE haciendo hincapié en la solidaridad como elemento central entre los países europeos, fomentando los esfuerzos y las acciones colectivas. El objetivo era permitir a la UE afirmar una posición internacional dominante con una voz coordinada en asuntos de política exterior (Qobo, 2010).

Sin embargo, surgió la preocupación por el impacto del tratado en la posición de África, dentro del nuevo marco de política exterior de

la UE. El Tratado de Lisboa reconoció formalmente al Consejo Europeo como institución de la UE responsable de impulsar el desarrollo de la unión y definir sus orientaciones y prioridades políticas generales. A pesar de no tener funciones legislativas, el Consejo Europeo desempeñó un papel crucial en la configuración de las acciones exteriores de la UE, especialmente en lo relativo a los países EACP. El tratado también supuso una evolución significativa en la forma en que la UE gestionaba sus relaciones globales, atribuyéndose más competencias a sí misma e implicando a nuevos actores en su panorama institucional (Qobo, 2010).

Estos cambios, a su vez, hicieron necesaria una mayor coordinación entre la alta representante de la UE (ARUE) y los ámbitos intergubernamentales de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, la Política Europea de Seguridad y Defensa y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) de la Comisión Europea. La unificación de todas las oficinas geográficas bajo el SEAE puso fin al trato especial que recibía África dentro de la UE, lo que obligó al continente a reafirmar su espacio en el diálogo con la ARUE.

Como consecuencia inmediata, cada vez resultaba más difícil coordinar los ocho ámbitos temáticos de cooperación de la JAES, que abarcan la paz y la seguridad, la gobernanza democrática, los derechos humanos, el comercio, la integración regional, las infraestructuras, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la energía, el cambio climático, la migración, la movilidad, el empleo y la ciencia. En ocasiones, esto ha dado lugar al establecimiento de programas contradictorios y ha obstaculizado los esfuerzos por evaluar el impacto de las intervenciones y medir los avances durante las reuniones ministeriales UE-África.

Los nuevos acuerdos de gobernanza también socavaron los discursos anteriores de gobernanza conjunta de continente a continente articulados en 2007, lo que provocó tensiones en el seno de la Comisión de la UE. Por ejemplo, en 2011, el SEAE formuló unilateralmente estrategias geográficas para el Cuerno de África y el Sahel que se desviaban del enfoque anterior de esperar a las perspectivas africanas, lo que supuso un cambio en la dinámica de gobernanza. La postura proactiva del SEAE inquietó a algunos miembros de la Comisión Europea, especialmente a los especialistas

en “desarrollo” que tradicionalmente han tenido la primacía en la relación África-UE (Qobo, 2010).

Históricamente, la asociación UE-África ha dado prioridad al comercio, pero el documento JAES, adoptado por la cumbre de Lisboa (2007), se adelantó a su tiempo en muchos aspectos. En su preámbulo, la UE y los estados y organizaciones continentales africanas expusieron ambiciones políticas que anunciaban un “cambio de paradigma” en la asociación. Algunos extractos:

El objetivo de esta Estrategia Conjunta es llevar la relación África-UE a un nivel nuevo y estratégico con una asociación política reforzada y una mayor cooperación a todos los niveles. La asociación se basará en un consenso euroafricano sobre valores, intereses comunes y objetivos estratégicos comunes.

Esta asociación y su desarrollo ulterior se guiarán por los principios fundamentales de la unidad de África, la interdependencia entre África y Europa, la apropiación y la responsabilidad conjunta. […] A la luz de esta nueva asociación, ambas partes se comprometen también a reforzar la coherencia y la eficacia de los acuerdos, políticas e instrumentos existentes.

Ambas partes tratarán a África como una sola y mejorarán el diálogo político África-UE para hacer posible una asociación fuerte y sostenible de continente a continente, con la UA y la UE en el centro.

La asociación tratará de “promover y sostener conjuntamente un sistema de multilateralismo eficaz […] y abordar los retos mundiales y las preocupaciones comunes” (Comisión Europea, 2008).

Poco después de la adopción de la JAES, los Estados miembros de la UE delegaron las negociaciones comerciales en el director general de Comercio de la Comisión Europea. Este enfoque enmarcó las negociaciones como conversaciones de libre comercio, dejando de

lado los aspectos de desarrollo propuestos por los países del EACP y basándose en sus experiencias de Lomé. La presión para cumplir los plazos artificiales de la OMC, así como el afán del director general de Comercio por acelerar acuerdos controvertidos, dieron lugar a negociaciones en crisis y a acuerdos provisionales limitados.

La atención prestada por la UE a la liberalización a través de los AAE suscitó preocupación porque se centraba en dar acceso a Europa a los mercados africanos en lugar de fomentar el desarrollo de los países socios. La política comercial de la UE, influida por la Política Agrícola Común, recibió críticas por obstaculizar las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo y contribuir a los problemas de acceso a los mercados. La intrincada dinámica entre el comercio, los mercados de deuda y la cooperación al desarrollo puso de manifiesto la complejidad de la asociación UE-África, con profundas implicaciones para el desarrollo socioeconómico del continente (para más información al respecto de este tema, véase el capítulo 8).

El fin de una era:

los Acuerdos de Cotonú expiran

mientras el mundo entra en un bloqueo

Los Acuerdos de Cotonú expiraron en 2020, dando paso a un periodo de reflexión en el que las partes interesadas tuvieron la oportunidad de comprender mejor a los diversos actores y agendas que guiaban a la UA en la formulación de estrategias alternativas para hacer frente a los retos que se avecinaban.

Fue un momento interesante para observar la evolución de la dinámica de la relación entre la UE y la UA. En la UA había dos bandos. Uno de ellos estaba formado por países dispuestos a avanzar hacia una relación más igualitaria entre continentes que abandonara el enfoque colonial, basado en concesiones comerciales y ayuda, y se oponían a un alto grado de injerencia. El grupo de países del segundo bando temía que la arquitectura EACP se tambalease, que la ayuda se redujese y que las condiciones de asociación se volviesen impredecibles.

En marzo de 2018, en Kigali, el Consejo Ejecutivo de la UA optó por negociar una nueva asociación de continente a continente con la UE en lugar de buscar un acuerdo pos-Cotonú dentro del grupo EACP. La importancia de este acuerdo pos-Cotonú se reiteró en la cumbre de la UA celebrada en Nuakchot, en julio de 2018. Esta cumbre también reconoció la necesidad de nuevas consultas para solidificar la posición común de África, pero en áreas que no interfieran con las prioridades de la UA.

En consecuencia, el presidente de la Comisión de la Unión Africana (CUA) solicitó un aplazamiento de las negociaciones hasta que África finalizara su proceso consultivo, petición que fue aceptada por el grupo EACP y la UE. Sin embargo, persistieron las

incertidumbres sobre el desarrollo de los procesos. Mientras los actores del EACP, con sede en Bruselas, continuaban con los preparativos, la Comisión Europea y algunos Estados miembros se habían mostrado abiertos a un papel de liderazgo de la UA, pero seguían comprometidos con las directrices de negociación vigentes de la UE.

En medio de esta incertidumbre, la UA se enfrentaba a cuestiones estratégicas y de procedimiento que requerían una atención urgente. Era crucial comprender las respuestas del grupo EACP y de la UE a la preferencia de la UA por una asociación de continente a continente. Además, era esencial identificar las posibles limitaciones políticas de la posición común de la UA. La UA tenía que articular los puntos fuertes de un enfoque de continente a continente, tener en cuenta las obligaciones pasadas al formular la posición negociadora y recabar apoyos para dicha postura.

La preferencia de la UA por una asociación global con la UE, independiente de los países EACP, había suscitado inquietudes arraigadas en el deseo de los países africanos de forjar su destino y mantener la solidaridad con los Estados del Caribe y el Pacífico. Es probable que los Estados caribeños hayan considerado menos atractiva la negociación de un acuerdo regional que una asociación más amplia con los países africanos, un escenario que no habían previsto. El Brexit y el hecho de que la UE se centrara en prioridades básicas cercanas a su territorio habían contribuido al temor a una mayor marginación en las regiones del Caribe y el Pacífico.

Los argumentos a favor de la fundación original EACP-UE frente a las alternativas regionales incluían la continuidad, la estabilidad, la previsibilidad de los recursos y la influencia política en los foros multilaterales, pero estos necesitaban más pruebas. La UA ya había sido un interlocutor político primordial para la UE y las pretensiones de influencia mundial de los EACP eran cuestionables. Se mencionó como posible riesgo la preocupación por la capacidad de la UA para garantizar recursos de ayuda después de 2020 a través de nuevos canales.

En las fases iniciales del proceso pos-Cotonú, algunos Estados miembros de la UE, sobre todo Alemania y Francia, mostraron su

inclinación a trascender el marco EACP-UE. A pesar de ello, en Europa se llegó a un compromiso matizado, ya que la Comisión de la UE formuló un mandato en el que apoyaba una fundación EACP-UE, complementada por tres asociaciones regionales —una para África, otra para el Caribe y otra para el Pacífico— como modalidad preferida.

Este enfoque representaba un esfuerzo por mantener el orden existente, una sutileza subrayada por los acuerdos previos con los países EACP, que incluían un mecanismo para regular las asignaciones del Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Por el contrario, el nuevo mandato de negociación de la UE indicaba explícitamente su intención de poner fin al FED, pasando a un acuerdo que centralizaba la toma de decisiones sobre presupuestos y asignaciones dentro de la propia UE. Este cambio añadió una capa de complejidad a las negociaciones, introduciendo un alejamiento de las prácticas establecidas en la gestión de los fondos y las decisiones de asignación.

El miedo a lo desconocido y la percepción de la UA como socio problemático habían contribuido a cierta reticencia a adoptar el mandato de negociación de la UE para atender las conversaciones directas entre ambos continentes. Preservar el acervo de Cotonú se convirtió en un asunto crucial para la Comisión de la UE, lo que reflejaba una renuencia a escuchar las prioridades de la UA.

En 2016, la UE propuso mejorar la JAES, pero se mostró reticente a participar directamente con la UA en la negociación de las normas de gobernanza y rendición de cuentas, alegando razones jurídicas y normativas. Esto supuso un reto para los negociadores africanos, que tuvieron que hacer frente a posibles informaciones erróneas y advertencias sobre las posibles implicaciones a largo plazo de las propuestas que se estaban debatiendo. Navegar por estas complejidades para garantizar la eficacia de las negociaciones resultó ser un campo minado. A pesar de los esfuerzos de la UA por controlar su agenda y sus alianzas, persistió una importante resistencia externa. El resultado final fue que no existía ningún mecanismo para evaluar conjuntamente lo aprobado en las distintas Cumbres, y resultó difícil organizar reuniones a nivel ministerial como se había previsto en las distintas deliberaciones.

Varios actores prefirieron adherirse al conocido sistema de Cotonú por motivos que van desde la preocupación por ceder poder y control hasta la desconfianza general en la UA como actor principal en este contexto. El esfuerzo de la UA por dar forma a una nueva narrativa encontró resistencia, lo que refleja la lucha constante por establecer su autonomía frente a normas e intereses arraigados.

A finales de 2018 se hizo imperativa la necesidad de organizar nuevas consultas para solidificar la "posición común africana para las negociaciones posteriores a Cotonú" de la UA. El estatus jurídico de la UA, al no ser parte directa del Acuerdo de Cotonú, dificultó su participación en la negociación intergubernamental. Sin embargo, se produjo un avance significativo cuando una clara mayoría de Estados africanos, incluidos los norteafricanos, otorgaron a la UA el mandato formal y explícito de participar en el proceso en nombre del continente. Este cambio en la dinámica política dejó obsoletos los argumentos jurídicos anteriores, ya que se trataba de una decisión de la UA (Pichon, 2021).

En aquel momento se recomendaron iniciativas clave para potenciar los intereses de África, entre las que se incluían:

Desarrollar una narrativa política sólida en torno a una posición común africana que subrayara la urgencia de establecer una asociación moderna de continente a continente que abordara los intereses y retos compartidos. En particular, se recomendó cautela a la hora de aceptar un acuerdo a largo plazo que pudiera limitar a África en un marco menos favorable.

Ofrecer garantías detalladas a los Estados africanos que dudaban en seguir el camino de la UA, convenciéndoles de que sus intereses estarían mejor atendidos en el marco de una asociación política UA-UE mejorada después de 2020.

Llevar a cabo una labor de divulgación específica y una comunicación eficaz con las principales partes interesadas de África y las instituciones y Estados miembros de la UE, destacando lo que estaba en juego en el debate posterior a Cotonú y la necesidad imperiosa de pasar a una negociación de continente a continente

entre la UA y la UE.

La Posición Común Africana ya contenía argumentos convincentes a favor de un marco único de cooperación política con Europa. Estos argumentos incluían la naturaleza fragmentada de los actuales marcos políticos e institucionales de la UE hacia África, la eficacia deficiente en áreas críticas, la necesidad de dar prioridad a la Agenda 2063 —la estrategia clave de la UA— y la falta de legitimidad en las estructuras de gobierno tanto del Acuerdo de Cotonú como del grupo EACP.

Pero, aunque estos argumentos eran relevantes de manera individual, carecían de una narrativa política cohesiva y atractiva. Para abordar esta cuestión, se revisó el preámbulo de la JAES y se formularon cuatro mensajes estratégicos destinados a remodelar la narrativa política y garantizar una salvaguarda más sólida de los intereses africanos. A pesar de haber perdido impulso desde 2007, los fundamentos políticos subyacentes de la JAES se alineaban estrechamente con los objetivos de la UA para el proceso pos-Cotonú.

Los cuatro mensajes incluían:

Mensaje 1:

El marco EACP-UE, de forma aislada, debe mejorarse para salvaguardar los intereses de África y establecer compromisos con Europa más allá de 2020. La Unión Africana (UA) necesita actualmente una mayor implicación en la gobernanza del Acuerdo de Cotonú. Además, la acción colectiva del grupo EACP a la hora de abordar los retos mundiales ha sido limitada en términos históricos. El mantenimiento de la EACP como marco general es aceptable a condición de que no comprometa la capacidad autónoma de África para defender sus intereses. En particular, África y Europa colaboran en intereses y retos compartidos independientemente de la participación de la EACP.

Mensaje 2:

Los Estados africanos pueden mejorar la defensa de sus intereses frente a Europa colaborando a través de una organización africana dotada de una legitimidad indiscutible a nivel de jefes de Estado/ Gobierno. La propuesta de un nuevo acuerdo de continente a continente, entre la UE y la UA, se adelanta para fortalecer la posición política de África, facilitando las negociaciones sobre cuestiones fundamentales como la migración y el comercio, por ejemplo, los AAE y la AfCFTA. Este cambio también permitiría una transición hacia una forma alternativa de diálogo político, superando los límites del artículo 8 del Acuerdo de Cotonú. Las estructuras de la UA, en particular su capacidad de movilización regular a nivel de jefes de Estado, gozan de mayor credibilidad política en los círculos europeos que la estructura EACP.

Mensaje 3:

El reconocimiento del papel central y la legitimidad de las instituciones africanas a nivel continental y regional se postulan como un imperativo para la UE. Desde principios del siglo XX, África ha construido diligentemente una arquitectura institucional que engloba entidades como la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad de África (APSA), la Arquitectura de Gobernanza Africana (AGA) y los avances hacia una CFTA. Este progreso institucional se complementa con el desarrollo de una serie de marcos políticos continentales, ejemplificados principalmente por la Agenda 2063. Así pues, se hace un llamamiento para utilizar eficazmente esta arquitectura institucional progresivamente madura y legítima en la configuración de un acuerdo pos-Cotonú, superando la dependencia del formato EACP.

Mensaje 4:

Se aboga por un reajuste de la estrategia de financiación para

apuntalar la nueva asociación política entre la UE y la UA. Se trata de formular una estrategia de financiación más eficaz, coherente y compartida. Es fundamental que dicha estrategia atienda a las necesidades específicas de cooperación al desarrollo de los distintos países africanos, desde los países menos adelantados (PMA) y los Estados frágiles hasta las pequeñas islas y las naciones de renta media. Se subraya que la nueva estrategia de financiación debe respetar las disposiciones existentes en el marco de diversos acuerdos, como los del norte y el sur de África, con una trayectoria gradual hacia la armonización. Además, se insta a África a gestionar de forma proactiva el reto de la financiación intensificando los esfuerzos de movilización de recursos, contrarrestando los flujos financieros ilícitos y reforzando la autosuficiencia en la financiación tanto de la UA como de las Comunidades Económicas Regionales.

Se comunicó de forma inequívoca a todos los Estados africanos que cualquier posible nuevo acuerdo continental no afectaría a sus acuerdos bilaterales con la UE excepto en las áreas en las que ya habían decidido tener un enfoque común: comercio, cambio climático, paz y seguridad, y migración (Kappel, 2021; Kotsopoulos y Mattheis, 2018). Esta garantía se extendía a los Estados asociados al Acuerdo de Cotonú. Además, era imperativo aliviar las preocupaciones relativas a las posibles repercusiones sobre los recursos de ayuda después de 2020 sin el marco EACP-UE y el apoyo del FED. Estas preocupaciones surgieron debido al mandato de la UE, que desvinculó las asignaciones del futuro acuerdo negociado. Estos esfuerzos suscitaron una inmensa controversia y cierta resistencia por parte de los negociadores de la Comisión de la UE, que agitaron todo tipo de temores y utilizaron tácticas para apartar a la UA y a los principales negociadores de cualquier proceso significativo.

La prueba está en el resultado:

la crisis después de Cotonú

El 3 de diciembre de 2020, casi diez meses después de la expiración del Acuerdo de Cotonú, los negociadores representantes de la UE y de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (OEACP) lograron un avance significativo al ultimar el acuerdo político que lo iba a suceder. El nuevo acuerdo fue la culminación de más de dos años de intensos debates en los que participaron diversos expertos, embajadores y ministros bajo la dirección de los negociadores principales: Jutta Urpilainen, comisaria de la UE para las Asociaciones Internacionales, y Robert Dussey, ministro de Asuntos Exteriores de Togo, ambos en nombre del grupo EACP. En medio de las negociaciones, el acuerdo tradicional que mantenía la secretaría del grupo EACP en Bruselas, con financiación proporcionada por la Comisión de la UE, fue sustituido por el lanzamiento de una nueva estructura, la Organisation of African, Caribbean and Pacific States (OACPS), que debía ser financiada por sus Estados miembros. La posterior marginación de la secretaría de la OACPS durante las negociaciones posteriores a Cotonú ha demostrado que el distanciamiento de la UE no ha funcionado ni desde el punto de vista financiero ni desde otros.

El nuevo Acuerdo UE-OACPS representa un notable cambio respecto a su predecesor, tanto en la forma como en el fondo. En cuanto al contenido, el acuerdo esboza seis objetivos igualmente cruciales, superando el enfoque anterior centrado únicamente en el desarrollo. En particular, articula explícitamente el objetivo de establecer una asociación política para obtener resultados mutuamente beneficiosos, en consonancia con el planteamiento de la UE en los acuerdos con terceros Estados.

Este cambio de dirección contrasta con los acuerdos anteriores entre la UE y los países EACP, en los que el objetivo primordial era

promover el desarrollo económico, social y cultural, con un papel central en la erradicación de la pobreza. Además, cabe destacar la ausencia de un instrumento financiero específico, ya que el FED, dedicado históricamente a financiar proyectos en los países EACP, se ha integrado ahora en el presupuesto de la UE. Además, algunas otras actividades con dotación financiera destinada a los países EACP en ámbitos como la paz y la seguridad también han sido sustituidas por procesos de decisión unilaterales de la UE.

La expiración del Acuerdo de Cotonú suscitó un vivo cuestionamiento de la pertinencia de la asociación UE-EACP. La era pos-Cotonú provocó debates sobre si debía considerarse un artefacto histórico o si ciertos aspectos del marco de cooperación existente merecían ser preservados. El interés decreciente de varios Estados miembros de la UE, el escepticismo de algunas naciones africanas respecto a la eficacia del grupo EACP y la creciente tendencia a la regionalización dentro de las tres partes constituyentes del grupo EACP habían generado incertidumbre.

La adopción de estrategias de cooperación entre la UE y África y entre la UE y el Caribe exacerbó estas preocupaciones. Al mismo tiempo, las polémicas negociaciones sobre los AAE y el inicio de procesos ad hoc sobre migración y movilidad indicaron que ámbitos políticos cruciales se estaban ampliando más allá del alcance de la asociación UE-EACP. Los resultados irregulares del Acuerdo de Cotonú, sobre todo en términos de crecimiento económico, hicieron inviable la continuación del statu quo. En particular, las negociaciones se enredaron con grupos de intereses creados y la manipulación, dirigida principalmente a eludir la participación de la UA, era habitual. Esta situación complicó aún más los procesos preparatorios emprendidos por ambas partes para establecer un marco de buen gobierno que permitiera mejorar sus relaciones después de 2020.

Las tensiones entre diversos actores africanos y ciertos países europeos, así como la Comisión de la UE, hicieron necesario aplazar dos veces la fecha de expiración del Acuerdo de Cotonú. Cuando finalmente se firmó el nuevo acuerdo, coincidió con una mayor atención a las cuestiones derivadas de la pandemia del COVID-19, como el acceso a equipos y medicamentos críticos. Algunos países

africanos percibieron con fuerza la falta de solidaridad en cuanto al acceso a equipos de protección, ventiladores y, posteriormente, vacunas, lo que, en su opinión, subrayaba la importancia marginal del Acuerdo UE-OACPS.

Esta culminación de sucesos dio lugar a un prolongado proceso de ratificaciones que hacen que sea probable que el acuerdo no llegue a aplicarse en última instancia, a pesar del potencial de la AfCFTA para promover el enfoque intercontinental en las negociaciones comerciales internacionales (véase el capítulo 8 para más información al respecto). Esto es similar a los retos a los que se enfrentan los AAE en África.

Posteriormente, la retirada de Sudáfrica de la OACPS (Soko y Qobo, 2017) fue una señal política que puso de manifiesto la divergencia de perspectivas que favorecen la integración de África frente al mantenimiento de un marco que compite con las responsabilidades de la UA.

En este contexto, y tras numerosos intentos de organizarla, la VI Cumbre África-Europa se celebró finalmente en Bruselas en febrero de 2022.

Los africanos expresaron claramente sus prioridades durante la cumbre. En primer lugar, solicitaron el apoyo de la UE a proyectos panafricanos como la Agenda 2063, la AfCFTA y el plan de acción de recuperación verde de la Unión Africana. En segundo lugar, los líderes subrayaron la necesidad de pasar de una mentalidad de donante-receptor a una verdadera asociación que explorase las oportunidades de inversión existentes en el continente. En tercer lugar, pidieron un mecanismo de seguimiento para garantizar resultados más concretos tras la cumbre, destacando la percepción de que los compromisos previos de la UE a menudo quedaban sin cumplir.

La cuestión más difícil que se abordó durante las negociaciones fue este último punto. Fue rechazado en repetidas ocasiones, pero la UE acabó aceptando la petición de un mecanismo de supervisión. Sin embargo, desde entonces, la UE ha seleccionado a los interlocutores para dicho ejercicio y ha definido el proceso y el marco que harán que dicha rendición de cuentas les resulte aceptable. La Comisión

de la UA ha quedado completamente al margen de estos esfuerzos, mientras que el mecanismo de supervisión ha sido robado a los Estados miembros de la UA.

El llamamiento a una asociación igualitaria resonó con fuerza durante la cumbre, y los funcionarios de la UE subrayaron su deseo de ser el socio preferido de África. El interés de la Cumbre por entenderse mutuamente y por el concepto de asociación igualitaria quedó reflejado en la declaración final, que hizo hincapié en el respeto mutuo, la responsabilidad, los valores compartidos y los compromisos recíprocos.

En este sentido, la VI Cumbre África-Europa supuso un cambio en la retórica, ya que los participantes africanos se autoafirmaron como socios en pie de igualdad, haciendo hincapié en la necesidad de reajustar las relaciones. Sin embargo, las evaluaciones posteriores a la cumbre revelan una disparidad entre la retórica de la UE y la práctica política en materia de igualdad de asociación. La divergencia se atribuye a la actual organización de las cumbres, en las que cada parte presenta vagas “listas de deseos” sin las debidas consultas previas.

Durante la Cumbre surgieron otros retos que pusieron de manifiesto la distancia entre la retórica y la práctica. Por ejemplo, la UE eligió la Cumbre como plataforma para lanzar su nueva iniciativa: Global Gateway, a la que presentaron como una alternativa dinámica a la iniciativa china Belt and Road (BRI). Sin embargo, la UA solo fue informada de la iniciativa europea unas semanas antes de su lanzamiento. Esta se presentó durante la reunión ministerial preparatoria responsable de la declaración de la cumbre y fue objeto de un intercambio formal con la UA cuando la UE hizo su anuncio unilateral. Este comportamiento recordaba al anuncio de un plan para África que había realizado el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, pocas semanas antes de la anterior cumbre, celebrada en Abiyán en noviembre de 2017 (Comisión Europea, 2022).

El Global Gateway fue presentado finalmente por la presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, como una demostración de la fortaleza de la asociación con África y como testimonio de la seriedad con la que ella y su Comisión enfocaron su Estrategia para

África (Comisión Europea, 2022), pero el impacto de la anterior falta de comunicación perduró.

¿Qué lecciones se pueden extraer de una cumbre que con toda probabilidad resultará decepcionante? En primer lugar, que un proceso preparatorio conjunto es fundamental para una toma de decisiones eficaz. En segundo lugar, que es esencial aclarar el objetivo principal de la cumbre, ya sea el intercambio de información, las consultas informales o la consecución de acuerdos concretos sobre proyectos comunes. En tercer lugar, que definir el tipo de interacción (ayuda al desarrollo, esfuerzos conjuntos o gestión de los efectos indirectos) es fundamental para el éxito de las actividades de divulgación. En cuarto lugar, que es necesario llegar a un acuerdo sobre los recursos financieros, especificando cuándo se transferirán los fondos a la Comisión de la UA u otros destinatarios. Y en quinto lugar, que la claridad sobre estas cuestiones sienta las bases para establecer indicadores de progreso y mejorar el seguimiento que posiblemente habrá de hacer un organismo independiente.

A pesar de poner de relieve los puntos débiles de la cumbre actual, la VI Cumbre subrayó la necesidad de un reseteo e insistió en el papel de África como socio en igualdad, aportando ideas cruciales para mejoras futuras. Hay dos elementos que podrían marcar una gran diferencia en próximas cumbres. En primer lugar, es necesaria una reforma estructural que cambie el modelo colonial de dependencia de las materias primas. En segundo lugar, la organización de un proceso preparatorio conjunto podría potenciar la voz de todas las partes interesadas, mejorar el diseño, la selección y el impacto de las iniciativas, y fomentar la igualdad de los socios en la relación UA-UE.

Sin un cambio, los esfuerzos de la UE por mostrar sus actividades en África no atraerán a los africanos. Las investigaciones revelan que, tal y como están las cosas, los africanos consideran a China y a EE UU, y no a la UE, como sus principales socios (Afreximbank, 2022; Orbie, 2007; Tull, 2008). Como mayor socio comercial de África (Afreximbank, 2022), la UE tiene ante sí la oportunidad de reforzar las relaciones comerciales, aumentar la inversión extranjera directa y apoyar los proyectos continentales.

Mientras tanto, en Samoa, la UE y sus Estados miembros firmaron un acuerdo con la OACPS en noviembre de 2023 que representa el último paso de las negociaciones pos-Cotonú. Sin embargo, tras la retórica de celebración, la cruda realidad es que de entre los 79 países no pertenecientes a la UE, solo 44 estaban dispuestos a firmar el acuerdo. La retirada de Sudáfrica y que Nigeria no firmase, ambas influyentes economías en África, plantean importantes retos. Además, la omisión de varias economías medianas, como Senegal y Namibia, de la lista de signatarios complica aún más la situación.

Esto plantea interrogantes sobre la menor importancia del acuerdo en comparación con sus predecesores, especialmente evidente en la ausencia de una corriente de financiación específica, lo que pone de relieve los posibles retos para su aplicación efectiva (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2023).

Además, a pesar de que 44 países firmasen el acuerdo en un principio, no hay perspectiva de alcanzar el umbral de dos tercios que se necesitan para su ratificación. Así pues, esta sigue siendo incierta. Incluso en caso de una ratificación unánime, esta no sería suficiente para que el acuerdo entrara en vigor. Por lo tanto, el acuerdo se encuentra actualmente en aplicación provisional para mantener su viabilidad, un estatus que ha sido efectivo desde que se rubricó en 2021. Esto suscita preguntas esenciales sobre su futuro. Persisten dos interrogantes fundamentales: en primer lugar, qué países se convertirán en signatarios a medida que las delegaciones de la UE en los países EACP intensifiquen sus presiones y, en segundo lugar, cuáles de los 44 signatarios ratificarán finalmente el acuerdo.

Si se comparan con experiencias anteriores, como los AAE de África Oriental y Occidental, resulta evidente que la celebración o firma de un acuerdo no denota necesariamente un acuerdo unánime, sino más bien un sentimiento de cansancio. El hecho de que los países de la UE hayan optado por excluir determinadas cláusulas, en particular las relativas a la fiscalidad, la transparencia, la deuda, la migración regular y las remesas —cuestiones por las que tanto han luchado los países africanos— introduce una capa adicional de complejidad y erosiona la confianza en la eficacia del acuerdo.

La pregunta general sigue siendo: ¿por qué se comprometerían los países africanos con un acuerdo que parece contradecir sus intereses, teniendo en cuenta que llevan operando sin él desde principios del siglo XX? Además, dado que la UE ha cambiado su sistema de asignación y decide unilateralmente cómo llevar a cabo los compromisos de financiación, la financiación futura podría gestionarse a través de acuerdos específicos, con la excepción del Banco Europeo de Inversiones (BEI), que está obligado a basar su financiación en algún tipo de acuerdo.

Básicamente, la UE parece enfrentarse al reto de mantener el apoyo de una parte importante de los países africanos y caribeños, alimentado no solo por las preocupaciones sobre su estilo de negociación, sino también por la percepción de falta de compromiso por parte de los Estados miembros de la UE, ilustrada por la limitada representación de alto nivel durante las negociaciones del acuerdo.

El Acuerdo de Samoa parece destinado a pasar a los anales de la historia. Es testimonio de una época pasada, marcada por grandes expectativas que, en retrospectiva, no han tenido ninguna consecuencia sustancial.

El impacto de la influencia china

en la agenda europea

Cuando en 2005 la UE lanzó su primera Estrategia para África con el objetivo de fomentar la coherencia entre una miríada de actores y diferentes criterios políticos europeos, lo hizo en respuesta al gran énfasis que la recién creada UA ponía en ello. La estrategia se centraba en pilares trascendentales como la paz y la seguridad, la buena gobernanza, el crecimiento económico y la inversión en las personas. Según Ighobor (2013), la iniciativa esbozaba el compromiso de la UE de, abarcando la totalidad del continente africano, apoyar durante una década sus esfuerzos de integración. El planteamiento introdujo dos cambios fundamentales: separar África del Caribe y el Pacífico y dar cuerpo al enfoque continental que la UA pretendía asumir.

La estrategia reconocía además las necesidades regionales y específicas de cada país. Proponía una alineación con las estrategias nacionales de los países africanos, con objetivos primarios centrados en la consecución de los ODM y la promoción del desarrollo sostenible, la seguridad y la buena gobernanza. La estrategia, que hace hincapié en una asociación basada en el derecho internacional, los derechos humanos, la igualdad y la responsabilidad mutua, se basa en los avances logrados por los propios países africanos.

En 2009, China se convirtió en el mayor socio comercial de África y en un importante inversor. Desde entonces su influencia no ha dejado de crecer. Esto ha estimulado el interés de la UE por África, poniendo de relieve la evolución de la dinámica de las relaciones internacionales en el continente (Ighobor, 2013). China ha financiado más de 3.000 proyectos de infraestructuras desde 2009, muchos de ellos considerados cruciales, según informa el proyecto AidData (Schneidman y Wiegert, 2018). El compromiso financiero de China con los gobiernos africanos y las entidades estatales fue de

más de 86.000 millones de dólares en préstamos comerciales concedidos entre el 2000 y 2014, con una media anual de unos 6.000 millones de dólares (Schneidman y Wiegert, 2018).

En 2015, el presidente Xi Jinping hizo una promesa sustancial en el VI Foro de Cooperación China-África (FOCAC), prometiendo 60.000 millones de dólares en préstamos comerciales a la región (Marsh, 2018). De haberse hecho realidad, este compromiso se habría traducido en un aumento anual de los préstamos de al menos 20.000 millones de dólares. Sin embargo, la pandemia frenó considerablemente estos ambiciosos objetivos.

El vigor y la rapidez de los compromisos chinos en África han redefinido el panorama geopolítico del continente y han provocado una reevaluación de las estrategias occidentales. El carácter polifacético de la implicación china en África abarca dimensiones económicas, geopolíticas y estratégicas, mostrando una notable vitalidad que ha dejado a los países occidentales intrigados y, en algunos casos, preocupados. La magnitud de los compromisos chinos, que abarcan desde el desarrollo de infraestructuras hasta proyectos energéticos y de telecomunicaciones, ha impulsado un fuerte crecimiento económico en muchos países africanos. Este aumento de la inversión ha contribuido a satisfacer las necesidades de desarrollo de África y ha situado a las empresas chinas en la vanguardia de la trayectoria de crecimiento del continente.

Una de las claves del éxito de China en África es su adaptabilidad a los contextos locales. A diferencia de algunos países occidentales, China está dispuesta a relacionarse con los africanos en sus propios términos, respetando las diversas estructuras y políticas de gobierno. Esta adaptabilidad ha permitido a China navegar por los intrincados paisajes políticos de África con mayor eficacia, forjando alianzas que van más allá de las meras transacciones económicas. China también se distingue por su visión a largo plazo. Esto contrasta con los inversores occidentales, a menudo criticados por su enfoque a corto plazo.

Sin embargo, el rápido ascenso de China en África no ha estado exento de problemas. Los países occidentales, inicialmente sorprendidos por la asertividad de China, señalaron con el dedo la dependencia económica y el impacto medioambiental de las in-

versiones chinas, así como los posibles efectos adversos en las economías locales y el fantasma de unos niveles de deuda insostenibles. No obstante, a medida que la dinámica de las relaciones entre China y África seguía evolucionando, los llamamientos a una reevaluación de las estrategias de compromiso occidentales se hacían más fuertes.

Además, la guerra de Ucrania ha obligado a la UE y a sus Estados miembros a desempeñar un papel geopolítico más importante y ha puesto a prueba su determinación colectiva de reforzar todos los mecanismos a su alcance, desde la diplomacia, las sanciones y la asistencia militar hasta el apoyo humanitario. Sin embargo, en una época de creciente competencia geopolítica, la visibilidad y la influencia de Europa en los asuntos mundiales se ven amenazadas por China, Rusia y otras potencias regionales. En respuesta, la UE ha tratado de desarrollar nuevos y mejores tipos de asociaciones, especialmente con África, al tiempo que intenta establecer un papel de liderazgo en la escena mundial, protegiendo sus intereses y promoviendo sus valores.

Por ejemplo, pocos días después de ser elegida presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen emprendió su primer viaje oficial a Adís Abeba (Etiopía), sede de la Unión Africana. Se trataba de un viaje simbólico, en consonancia con sus llamamientos en favor de una "estrategia global para África" (Fougières y Labastie, 2022). África sigue estando en el centro de las ambiciones geopolíticas de la UE.

Este creciente interés por África también se ve respaldado por numerosas iniciativas diplomáticas recientes de la UE y sus Estados miembros. El Plan Marshall de Alemania con África se resume en el documento "Marshallplan mit Afrika: Partnerschaft für die Zukunft" (Zeiss, 2020), que hace hincapié en un planteamiento de reactivación de las inversiones. Por otro lado, la visión del presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, se esbozó en su propuesta de 2017 titulada "Hacia una estrategia global con África" (Parlamento Europeo, 2020). Este documento delineaba el marco para la inversión sostenible y la creación de empleo, reconociendo la importancia de reforzar los lazos económicos entre ambos continentes.

Con frecuencia, la UE se enorgullece de ser el mayor donante mundial de AOD y, en consecuencia, pretende ser un actor global importante en el desarrollo internacional. La transformación de África representa para la UE tanto una oportunidad como un reto: puede reducir aún más el papel de Europa en la lucha por el poder mundial o allanar el camino para su ascenso geopolítico.

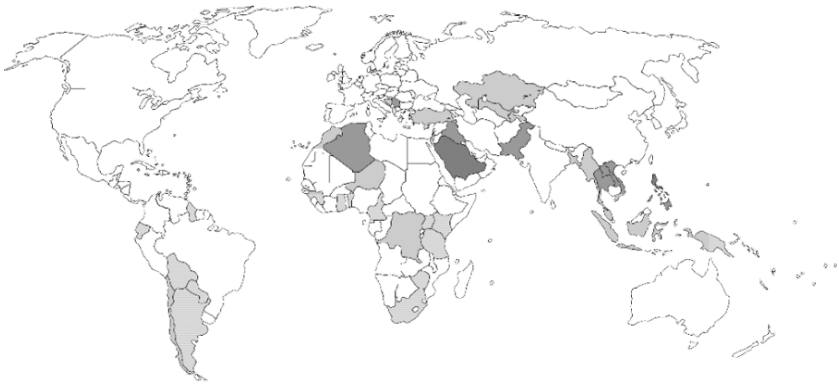
Europa sigue teniendo el privilegio de ser el principal socio comercial de África y fuente de inversión extranjera y ayuda al desarrollo. Sin embargo, el panorama geoestratégico de África está cambiando rápidamente y Europa corre el riesgo de perder credibilidad e influencia en su vecindad meridional si no reconoce la naturaleza cambiante de su relación con el continente.

La UE ha sido criticada por intentar reproducir la BRI de China a través de su Plan Global de Infraestructuras para África (Han, Wang y Wei, 2021). El BRI gastó más de 83.000 millones de dólares en infraestructuras africanas en 2022. A principios de 2022, la UE centró sus esfuerzos en ayudar a África a desarrollar sus vacunas, y recientemente ha anunciado más ayuda al desarrollo y la inversión, incluidos 150.000 millones de euros hasta 2030 (Han, Wang y Wei, 2021).

La BRI y las iniciativas de la UE han desempeñado un papel importante en la configuración del panorama de desarrollo de África, pero un examen crítico revela disparidades en sus planteamientos y resultados. La BRI ha tenido un impacto tangible en el desarrollo de las infraestructuras africanas, ha fomentado la conectividad y el compromiso económico. En cambio, las iniciativas de la UE hacen hincapié en la gobernanza y otras formas de supeditación. A menudo tratan de traducir principios elevados en resultados concretos. Los acuerdos y paquetes de ayuda de la UE son criticados por su complejidad burocrática y su falta de impacto directo en el desarrollo de base (Ingram, 2022). Además, la insistencia de la UE en normas de gobernanza específicas puede percibirse como una imposición de los valores occidentales a África (mapa 1).

Mapa 1

Compromiso total chino en la Belt and Road Initiative (BRI, en español Iniciativa Franja y Ruta, 2022)



Fuente: Green Finance y Development Center (https://n9.cl/nnt5s).

Demasiados gallos: la proliferación

de iniciativas de la UE para África

El proverbio zambiano “Demasiados gallos cantando al mismo tiempo hacen que el amanecer tarde demasiado” puede aplicarse al compromiso de la UE con África en lo que respecta al número de nuevas iniciativas que ha introducido en el continente. Entre 1972 y 2020, la Comisión de la UE o sus Estados miembros introdujeron no menos de 52 iniciativas para reforzar las alianzas con África (véase el anexo B). Como sugiere el proverbio, la proliferación de iniciativas, algunas de ellas simultáneas, puede dar lugar a una falta de claridad, a una posible competencia entre las distintas iniciativas y a una realización más lenta de los objetivos previstos.

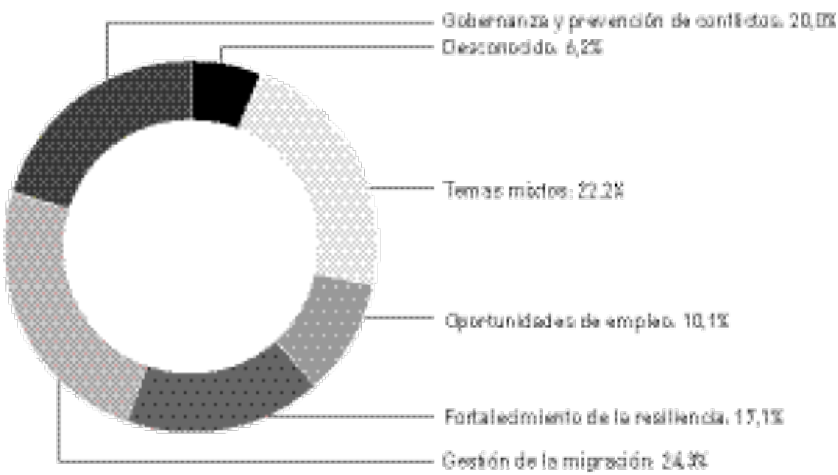
A pesar de las numerosas proclamaciones y declaraciones, la aplicación real de estas iniciativas debe revisarse a menudo, lo que provoca una falta de credibilidad. Aunque aparentemente ambiciosas sobre el papel, la abundancia de estrategias ha dado lugar a un enfoque fragmentado, en el que cada iniciativa funciona de forma aislada en lugar de contribuir a una estrategia cohesionada y global para África. Esta incoherencia entre retórica y acción crea dudas sobre el compromiso de la UE con sus objetivos declarados, ya que la multitud de iniciativas corre el riesgo de diluir el impacto que se preveía por cualquiera de ellas.

Las relaciones políticas contemporáneas entre la UE y África se han entretejido intrincadamente en torno a dos temas generales: la gobernanza y la política de desarrollo. A su vez, la convergencia de estos discursos ha amplificado significativamente la influencia reguladora que la UE ha ejercido sobre los países africanos. Esta influencia, que se manifiesta en diversos ámbitos, subraya el papel fundamental de la UE en la escena internacional, especialmente en el comercio, la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y las operaciones militares en el extranjero (Stivachtis, 2012).

Una de las consecuencias de esta influencia ha sido que la condicionalidad —específicamente las condiciones vinculadas a resultados de buena gobernanza— se ha convertido en la piedra angular de las relaciones UE-África. Sin embargo, cuando esto se yuxtapone con los desafíos internos de la UE se vuelve cada vez más hipócrita. Algunos Estados miembros de la UE, como Polonia y Hungría, por ejemplo, han mostrado infracciones persistentes de la buena gobernanza, el Estado de derecho y los principios democráticos, como se indica en el Informe anual de la Comisión Europea sobre el Estado de Derecho (Eur-lex, 2021).

Gráfico 2

Porcentaje de proyectos financiados por la UE (2022)



Fuente: Elaboración propia.

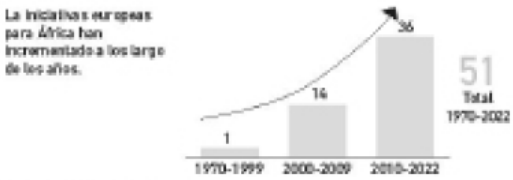
La condicionalidad se introdujo en la política de desarrollo de la UE en virtud del Acuerdo de Cotonú y en respuesta a las deficiencias percibidas del sistema de Lomé (Zimelis, 2011). La UE quería adoptar una postura más asertiva con los países miembros EACP haciendo hincapié en los derechos humanos, las libertades

fundamentales, la democracia y la gobernanza transparente como componentes integrales del desarrollo sostenible. Sin embargo, las vagas definiciones de estos principios en el acuerdo han creado ambigüedad, desafíos y resultados imprevistos (Zimelis, 2011). Por ejemplo, en el caso de Zimbabue, la condicionalidad política se tradujo en sanciones y suspensiones (Del Biondo, 2009).

GRÁFICO 3

INICIATIVAS DE LA UE EN ÁFRICA, EXCLUIDOS LOS ACUERDOS COMERCIALES (1972-2022)

Iniciativas europeas para África



Naturaleza de las iniciativas

Estas iniciativas se dividen en diferentes tipos que también han aumentado a lo largo de los años.

Iniciativa conjunta con África	1970-1999	
	2000-2009	*******
	2010-2022	*******
Marco de cooperación plurianual con cargo al presupuesto de la UE	1970-1999	*
	2000-2009	**
	2010-2022	******
Política de los Estados miembros de la UE	1970-1999	
	2000-2009	**
	2010-2022	**********
Presidencia de la UE/OT europeos/OSD	1970-1999	
	2000-2009	
	2010-2022	*
Iniciativa o marco político a nivel de la UE/OE	1970-1999	*
	2000-2009	*****
	2010-2022	**********
Acuerdo comercial	1970-1999	
	2000-2009	***
	2010-2022	

Fuente: Elaboración propia.

El enfoque de la UE sobre la condicionalidad reflejaba el de EE UU, que hacía hincapié en la buena gobernanza y los indicadores de resultados. El FED de la UE sirvió de mecanismo para la condicionalidad política, pero persistieron los problemas debidos a la imprecisión en la definición y aplicación de principios críticos que potencialmente socavaban la agencia africana. La asignación sectorial del FED y de otros fondos a los países africanos refleja las prioridades de la UE (gráfico 2).

La compleja interacción entre la condicionalidad, las distintas interpretaciones de los principios y la imposición de marcos externos pone de relieve la necesidad de un punto de vista matizado y adaptado al contexto de las relaciones UE-África.

En particular, la Cumbre UE-UA de 2020 anunció nuevos intentos de reformar la asociación. También hizo hincapié en la importancia de una asociación igualitaria, el respeto mutuo y los valores compartidos. El impacto de estas reformas en la dinámica de las relaciones UE-África requiere un análisis y un escrutinio continuos que evalúen su eficacia y sus implicaciones para con los organismos africanos en los procesos políticos y de desarrollo.

Lo que sí se sabe es que la UE sigue implicándose en el continente africano con un conjunto estratificado de iniciativas aisladas en las que los países del norte de África entran en el ámbito de la política europea de vecindad y el resto recibe un trato diferenciado y más intrusivo (gráfico 3).

Bibliografía

Afreximbank

(2022): African Trade Report 2022: Leveraging the Power of Culture and Creative Industries for Accelerated Structural Transformation in the AfCFTA era, Africa Export-Import Bank, https://n9.cl/222x1.

Biondo, K.

del (2009): “The Weaknesses of Political Conditionality in EU Development Policy: The Case of Zimbabwe”, Studia Diplomatica, vol. 62, nº 2, pp. 121-137, https://n9.cl/rohjt.

Comisión Europea

(2008): “Joint Communiqué. Proceedings of the 11th Africa-EU Ministerial Troika Meeting; 20-21 November, Addis Ababa”, nota de

prensa, https://n9.cl/23xuh.

— (2022): “Global Gateway in Focus as President von der Leyen Opens Europe”, nota de prensa, 21 de junio, https://n9.cl/a6bbq.

Eur-Lex

(2021): Cotonou Agreement, Summaries of EU Legislation, https://n9.cl/p676nb.

Fougières

, M. y

Labastie

, C. V. (2022, 17 de febrero): EU-Africa Summit: A New Approach in Africa-Europe Relations?, Institut Montaigne note, 17 de febrero, https://n9.cl/wpatr.

Han

, Y.,

Wang

, H., y

Wei

, D. (2021): “The Belt and Road Initiative, Sister-City Partnership and Chinese Outward FDI”, Economic Research, vol. 35, nº 1, pp. 3416-3436, https://n9.cl/vmq1j.

Ighobor

, K. (2013): “China in the Heart of Africa: Opportunities and Pitfalls in a Rapidly Expanding Relationship”, UN Africa Renewal, enero, https://n9.cl/d5lwu.

Ingram,

G. (2022): Locally Driven Development: Overcoming the Obstacles,

Brookings Education Essay, mayo, https://n9.cl/ei152v.

Kappel

, R. (2021): Redefining Europe-Africa Relations, Bruselas, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Kotsopoulos

, J. y

Mattheis

, F. (2018): “A Contextualisation of EU–Africa Relations: Trends and Drivers from a Reciprocal Perspective”, South African Journal of International Affairs, vol. 25, nº 4, pp. 445-460, https://n9.cl/e6tqbv.

Marsh

, J. (2018): “China’s President Xi Pledges Another $60 Billion for Africa.” CNN World, 4 de septiembre, https://n9.cl/zkaoh.

Ministerio de Asuntos Exteriores

(2023): The European Union and the Organisation of African, Caribbean and Pacific States Sign the Samoa Agreement, nota de prensa, 15 de noviembre, https://n9.cl/jm6wd6.

Orbie

, J. (2007): “The European Union & the Commodity Debate: From Trade to Aid”, Review of African Political Economy, vol. 34, nº 112, pp. 297-311, https://n9.cl/8iwv0a.

Parlamento Europeo

(2020): “A Comprehensive EU Strategy for Africa: Trade and Investments”, European Parliament Briefing, 25 de junio, https://n9.cl/ggss9k.

Pichon

, E. (2021): After Cotonou: Towards a New Agreement with the African, Caribbean and Pacific States, 25 de abril, https://n9.cl/c8yf1.

Qobo

, M. (2010): “The Implications of the Lisbon Treaty for the EU’s Relations with Africa”, South African Institute of International Affairs Briefing, 16 de julio, https://n9.cl/iy9dp.

Schneidman

, W. y

Wiegert

, J. (2018): “Competing in Africa: China, the European Union, and the United States”, Brookings Institution, 16 de abril, https://n9.cl/4pptuc.

Soko

, M. y

Qobo

, M. (2017): “Economic, Trade and Development Relations Between South Africa and the European Union: The End of a Strategic Partnership? A South African Perspective”, South African Journal of International Affairs, vol. 24, nº 2, pp. 137-157, https://n9.cl/0bjqj.

Stivachtis

, Y. A. (2012): “American Perceptions of the European Union and Its Role in World Affairs”, Review of European Studies, vol. 4, nº 3, pp. 64-76.

Tull

, D. M. (2008): China in Africa: European Perceptions and Responses to the Chinese Challenge, working paper, Johns Hopkins University, https://n9.cl/ac2wc.

Zeiss

, M. (2020): Europe’s Pivot to Africa: Shaping the Future of the Strategic Partnership, European Policy Centre, 16 de diciembre, https://n9.cl/lw7ni.

Zimelis

, A. (2011): “Conditionality and the EU–ACP Partnership: A Misguided Approach to Development?”, Australian Journal of Political Science, vol. 46, nº 3, pp. 389-406, https://n9.cl/3ktg3.

CAPÍTULO 7

LA MIGRACIÓN OCUPA EL CENTRO DE LA ESCENA

En 2050 una de cada cuatro personas

en el mundo será africana

El célebre economista británico de la Ilustración Thomas Malthus, más conocido por su obra maestra de 1798, Ensayo sobre el principio de la población, despertó curiosidad y controversia por su teoría que explora la relación entre el crecimiento de la población y los límites del planeta. La teoría de Malthus, que tomó forma en el contexto de la Inglaterra de principios del siglo XIX, observaba el delicado equilibrio entre la creciente humanidad y la abundancia de la tierra. Utilizando la analogía de un jardín invadido por las malas hierbas sin un jardinero vigilante, creía que el crecimiento demográfico descontrolado acabaría superando la capacidad de la tierra para proporcionar sustento.

Sin embargo, el destino intervino en un caprichoso giro. Las ruedas de la industrialización empezaron a girar sobre el paisaje que Malthus había estudiado, provocando un cambio imprevisto. Surgieron fábricas, las máquinas zumbaron y el progreso reconfiguró las sociedades. La industrialización provocó un descenso de las tasas de fertilidad, desafiando las predicciones de Malthus. A medida que crecían las fortunas económicas, las familias se hacían más pequeñas, poniendo de relieve la intrincada interacción entre el comportamiento humano y el progreso de la sociedad.

Una tendencia similar se ha observado en países en desarrollo como Brasil, Indonesia e incluso ciertas zonas de China e India, áreas en las que antes tenían altas tasas de natalidad y ahora las tasas de fertilidad están disminuyendo. Un informe de The Economist de 2009 reveló que aproximadamente la mitad del mundo tiene una tasa de fertilidad de 2,1 o inferior. Esta cifra, a menudo denominada “tasa de fertilidad de sustitución”, indica una población estable. Se espera que, en la mayoría de los países, en algún momento entre 2020 y 2050 la tasa mundial de fertilidad caiga por debajo de esta tasa de reemplazo.

Este descenso de la fecundidad se produce en un momento en que resurgen preocupaciones que recuerdan las predicciones de Malthus, y hay aprensión por las consecuencias de la superpoblación en nuestro planeta. La reducción de la tasa de fecundidad es sorprendente y, en cierto modo, tranquilizadora. Sin embargo, los malthusianos modernos suelen restarle importancia. Sostienen que el mundo sigue teniendo demasiada gente, centrándose en el número absoluto que aumentará en unos 2.400 millones en las próximas cuatro décadas. Esta paradoja se debe a la inercia demográfica. Si las generaciones anteriores tenían altas tasas de fecundidad, en la actual hay un número más importante de mujeres en edad de procrear, lo que hace que nazcan más niños aunque cada madre tenga menos descendencia. Esto da lugar a más familias, aunque más pequeñas.

La población mundial se ha triplicado en menos de 70 años, pasando de 2.500 millones en 1950 a unos 7.500 millones en la actualidad (UN DESA, 2022). Si el crecimiento demográfico continuara sin cesar de esta manera, a finales de siglo podría haber 22.000 millones de personas en el planeta, lo que probablemente agotaría los recursos más allá de la sostenibilidad. Sin embargo, eso no va a suceder. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN DESA) estima que la población mundial aumentará hasta alcanzar unos 9.200 millones de personas en 2050, momento en el que se estabilizará, y que en 2100 superará ligeramente los 11.000 millones de personas (The Economist, 2009). Las proyecciones del Instituto Internacional para el Análisis de Sistemas Aplicados (IIASA) muestran cifras más bajas, con un máximo de alrededor de 9.000 millones en 2070 y un ligero descenso por encima de los 8.000 millones en 2100 (Lutz, 2021).

El crecimiento demográfico en el gigante actual, Asia, se está ralentizando y alcanzará su máximo en torno a 2050, tras lo cual disminuirá. Europa decrecerá lentamente y América crecerá lentamente y se estabilizará. África es el único continente en el que es probable que el crecimiento demográfico siga aumentando hasta el punto de que su población rivalice con la de Asia a finales de siglo. El mundo del mañana será mayoritariamente asiático y africano. Es probable que una de cada cuatro personas sea africana en 2050 (Walsh, 2023).

La población de China, que es la mayor del mundo, ha proliferado, pero su crecimiento se ha ralentizado y alcanzará su punto máximo en los próximos 10 o 15 años, tras lo cual disminuirá. En 2100, la población de China será de algo más de 1.000 millones de personas (UN DESA, 2022). La población de India es ahora de unos 1.300 millones y pronto superará a la de China, pero se estabilizará y, en los próximos 30 o 40 años, empezará a disminuir.

Lo que ocurre en China e India está ocurriendo en todo el planeta. Las tasas de fertilidad femenina están cayendo en picado en Arabia Saudí, Indonesia y Brasil. Aunque en África su población aumenta actualmente, las tasas de fertilidad de todos sus países están descendiendo. A medida que nazcan menos niños y la población se estabilice, los habitantes de nuestro planeta seguirán envejeciendo, lo que tendrá profundas implicaciones para las sociedades y las economías, ya que el número de trabajadores disminuirá en relación con el número de consumidores (Lee y Mason, 2012).

En los años setenta, solo 24 países ricos tenían tasas de fecundidad de 2,1 o menos. Este recuento ha sido superado ya por 70 países de todos los continentes, incluido África. En cinco décadas, entre 1950 y 2000, los países en vías de desarrollo vieron cómo sus tasas medias de fertilidad se reducían a la mitad, de seis a tres hijos por familia. En Europa, en cambio, la fecundidad se redujo casi a la mitad en el mismo periodo, de 2,65 a 1,42 hijos, es decir, solo 1,23 menos. Este descenso en los países en desarrollo se asemeja a las pautas de industrialización europeas del siglo XIX y principios del XX. Sorprendentemente, Corea del Sur alcanzó el estatus de nación industrializada en solo 20 años, mientras que Gran Bretaña tardó 130 años (Prabhu, 2017).

Las tendencias actuales son aún más rápidas. Las tasas de fecundidad han descendido más drásticamente que en Japón y en los países del sudeste asiático (excepto Filipinas). Bangladés vio cómo su tasa de fertilidad se reducía a la mitad, de seis a tres, en sólo dos décadas (de 1980 a 2000), mientras que Mauricio sufrió el mismo descenso en sólo diez años (de 1963 a 1973). El caso más sorprendente es el de Irán. Cuando el régimen clerical tomó el poder en 1979, los mulás abolieron el sistema de planificación familiar del país y la fecundidad aumentó hasta alcanzar los siete

años en 1984. Sin embargo, en el censo de 2006, la tasa media de fecundidad había descendido a apenas 1,9, solo 1,5 en Teherán. Desde una tasa de fertilidad casi tan alta como la que se pueda alcanzar hasta un nivel inferior al de reemplazo en 22 años. El cambio social difícilmente puede ocurrir más rápido. No es de extrañar que la explosión de este año en las calles de Irán pareciera un choque entre dos mundos: los jóvenes de 15 a 29 años, que constituyen un tercio de la población y están mejor formados, contra el régimen establecido y los tradicionalistas (The Economist, 2009).

La tasa de crecimiento de la población engloba tanto la tasa de crecimiento natural como el impacto de la migración. Por consiguiente, una tasa de crecimiento natural importante puede verse mitigada por una emigración neta significativa, mientras que una tasa de crecimiento natural modesta puede verse contrarrestada por una inmigración neta sustancial. Esta dinámica es especialmente relevante a la hora de examinar las tendencias demográficas, como la afluencia de inmigrantes africanos a Europa, donde los patrones migratorios desempeñan un papel crucial en la configuración de los resultados demográficos.

A pesar de que África es el continente con el crecimiento demográfico más rápido del mundo, esto no se traduce en un elevado número de emigrantes como muchos temen.

En 2017, más de la mitad de la población migrante mundial procedía de tan solo 21 países. En particular, las diez naciones que aportaron las mayores proporciones de emigrantes fueron India (6,4%), México (5%), Rusia (4,1%), China (3,9%), Bangladés (2,9%), Siria (2,7%), Pakistán (2,3%), Ucrania (2,3%), Filipinas (2,2%) y Reino Unido (1,9%), (The Economist, 2009). Ninguno es africano. Es esencial destacar que, entre estas cifras, la nación africana con la población emigrante más significativa fue Egipto, que ocupa el puesto 19 a nivel mundial. Aproximadamente 36,3 millones de personas han abandonado los países africanos, lo que representa apenas el 0,5% de la población mundial y contribuye únicamente al 14,1% de la población migrante mundial (The Economist, 2009).

En contra de la idea de que África es un continente que experimenta

un éxodo masivo, los conjuntos de datos ponen de relieve una narrativa diferente. El papel de África en la población migrante mundial es significativamente menor que el de otras regiones. Asia y Europa, por ejemplo, representan el 41% y el 23,7% de la población migrante mundial, respectivamente (Fundación Mo Ibrahim, 2019). Por lo tanto, la cuota de migrantes de África es notablemente menor en escala.

Además, cabe destacar que una proporción sustancial de los migrantes del África subsahariana (el 70%) opta por permanecer dentro de las fronteras del continente. Al emigrar más allá de África, una parte notable se dirige hacia Europa, lo que representa aproximadamente el 25,7% de la población migrante africana (Fundación Mo Ibrahim, 2019). La UE destaca como destino, acogiendo a unos 9,1 millones de migrantes africanos en 2017. Incluye 5,1 millones de migrantes del norte de África y 4 millones del África subsahariana (Fundación Mo Ibrahim, 2019). En particular, Francia emerge como el principal país de acogida de migrantes africanos, con una cuota significativa del 10,5%, superando incluso las cifras de varios países africanos de acogida.

Esta perspectiva subraya la importancia de comprender la dinámica migratoria en el contexto africano. Destierra la idea errónea de que África es un continente que experimenta un éxodo masivo y subraya que su contribución a la población migrante mundial es comparativamente modesta. Aunque Europa acoge a muchos migrantes africanos, la mayoría de los migrantes subsaharianos optan por permanecer en su continente, lo que desafía la narrativa convencional de la emigración masiva (Mo Ibrahim Foundation, 2019).

La fijación en la linealidad

El biólogo y ecologista de Stanford Paul Ehrlich (1970) publicó su polémico libro La explosión demográfica, en el que preveía las nefastas consecuencias del rápido crecimiento de la población. Inspirada en las ideas maltusianas, esta perspectiva amplió brevemente los debates sobre las preocupaciones demográficas tras el aumento de la población mundial después de la Segunda Guerra Mundial (Linnér, 2003) como resultado de los avances en salud pública. Surgieron preocupaciones sobre posibles trastornos sociales y ecológicos. Mientras muchos abogaban por la planificación familiar y la educación, la postura de Ehrlich era más extrema. Rechazando los enfoques graduales, afirmó que el control de la población era esencial.

A pesar de los avances tecnológicos, como la Revolución Verde que aumentó el rendimiento agrícola, Ehrlich encontró argumentos para persistir en sus opiniones extremas, por ejemplo, advirtiendo de las posibles repercusiones medioambientales, incluida la resistencia a los pesticidas (Ehrlich, 1970). Aunque fueron decisivas para dirigir la atención hacia las preocupaciones demográficas, las advertencias de Ehrlich fueron criticadas por su perspectiva pesimista. Eminentes críticos, como el economista Julian Simon, contraatacaron destacando el poder de la adaptabilidad humana y la innovación tecnológica para hacer frente a la escasez de recursos.

La teoría del último recurso de Simon desafió las funestas predicciones de Ehrlich, afirmando que el ingenio y la inventiva humanos han conducido históricamente al desarrollo de nuevas tecnologías y soluciones para paliar las limitaciones de recursos (Simon, 1981).

Las ideas de Ehrlich ofrecen una advertencia sobre las limitaciones de basarse únicamente en pronósticos extremos. Aunque no hay duda de que su trabajo suscitó debates vitales, la crítica posterior pone de relieve la importancia de un análisis matizado. La historia

de las predicciones de Ehrlich ilumina la importancia de incorporar una comprensión polifacética de los factores que configuran nuestro paisaje global. Al examinar el legado de las perspectivas extremas de Ehrlich, se hace evidente que deben ir acompañadas de una apreciación equilibrada de la intrincada red de variables que influyen en la trayectoria de nuestras sociedades.

La ciencia de la complejidad subraya la no linealidad inherente a los sistemas naturales y sociales. Como ejemplifica el efecto mariposa, pequeños cambios pueden producir resultados desproporcionadamente grandes (Lorenz, 1963). Del mismo modo, la relación entre el crecimiento de la población y la disponibilidad de recursos no es unidireccional, sino que implica intrincados bucles de retroalimentación que pueden amplificar o amortiguar las tendencias. Los avances tecnológicos, aunque transformadores, no siguen trayectorias lineales predecibles. Por ejemplo, el crecimiento exponencial de la potencia informática esbozado por la Ley de Moore sólo se traslada linealmente a algunos ámbitos.

El pensamiento sistémico subraya que la trayectoria de nuestro mundo surge de la intrincada interacción de factores y nos insta a abrazar la complejidad en lugar de basarnos en proyecciones lineales (Moore, 1965). Sin embargo, las organizaciones internacionales tienden a enfocar el crecimiento de la población africana desde una óptica neomalthusiana, haciendo hincapié en la escasez, la incapacidad, el desempleo y otras corrientes negativas. Esta visión está influida por una compleja interacción de legados históricos, narrativas predominantes y paradigmas políticos. El contexto histórico de la colonización ha dejado una huella duradera en el paisaje socioeconómico de África, engendrando desigualdades estructurales y fomentando una percepción de escasez de recursos (Mamdani, 2007). Esta narrativa converge con las creencias neomalthusianas sobre la superpoblación que ejerce presión sobre los recursos. Además, los paradigmas de desarrollo que dan prioridad al crecimiento económico pueden considerar el crecimiento de la población como un obstáculo que agrava el desempleo y la escasez de recursos (Lush et al., 2000).

En este contexto, las narrativas y los informes predominantes suelen amplificar los aspectos negativos de los países africanos. Además, la

preocupación de los agentes externos por la inestabilidad o las presiones migratorias provocadas por el crecimiento demográfico también pueden alinearse con las ideas neomalthusianas, dando forma a estrategias políticas (Mamdani, 2007). En consecuencia, los planteamientos políticos y las prioridades de financiación de las organizaciones internacionales pueden orientarse a abordar estos retos percibidos en lugar de centrarse en la creación de nuevo valor.

No obstante, dentro de las organizaciones internacionales, diversas perspectivas reconocen también la necesidad de una comprensión más holística de la dinámica demográfica africana que vaya más allá de las limitaciones del marco neomalthusiano. Estas voces abogan por enfoques matizados que tengan en cuenta los contextos sociales, económicos y culturales, esforzándose por reflejar la complejidad de los factores que influyen en el desarrollo de África.

En 2017, las declaraciones del presidente francés Emmanuel Macron en la cumbre del G20 pusieron de manifiesto una compleja interacción entre la obsesión mediática, las justificaciones humanitarias y los temores subyacentes en relación con la superpoblación y la fertilidad. En respuesta a una pregunta sobre el desarrollo de África, la afirmación de Macron: “El reto de África es totalmente diferente, es mucho más profundo, a día de hoy es civilizacional”, provocó una oleada de reacciones (Attiah, 2017). Aunque todas las observaciones del presidente Macron se asemejaban al discurso típico de los organismos internacionales de desarrollo, sus palabras tenían un peso histórico. En una entrevista de 2023, al ser preguntado por los disturbios que se produjeron en Francia a lo largo del año, principalmente para impugnar la edad de jubilación, afirmó que es necesario “reducir significativamente la inmigración, empezando por la inmigración ilegal”. Al tiempo que reforzaba su convicción de que es necesario recivilizar los países de origen, el presidente Macron subrayó que, aunque es “falso afirmar” que Francia está “desbordada” por la inmigración, la situación actual es “insostenible” (Le Monde, 2022).

Además, cree que “tenemos la obligación de producir resultados”. Según él, la política migratoria de Francia se construiría sobre la base de “la protección de las fronteras exteriores europeas”, ya que considera a la nación como “un destino secundario de inmigración

para los extranjeros que han entrado en otro país de la Unión Europea".

El término "civilizacional" se ha empleado a menudo para atribuir sutilmente los éxitos y fracasos de una nación a características esencialistas. Es una reminiscencia de las justificaciones colonialistas. Esta retórica, unida a la preocupación por la superpoblación, se hace eco de los temores neomalthusianos de que las tasas de fertilidad en determinadas regiones, como África, puedan exacerbar la escasez de recursos y la inestabilidad social.

Por otra parte, los comentarios del príncipe Guillermo de Inglaterra sobre el crecimiento de la población africana suscitaron polémica en noviembre de 2021. Sugirió que el crecimiento demográfico contribuía a poner en peligro la vida salvaje, aunque, en realidad, la relación entre el crecimiento demográfico y los problemas medioambientales es compleja y está plagada de consideraciones éticas. Los críticos pusieron el foco sobre el concepto de ecofascismo, que postula que determinadas poblaciones son más responsables que otras de la degradación del medio ambiente. Esta noción tiene tintes racistas, pues culpa de la superpoblación y sus consecuencias medioambientales a las comunidades marginadas, especialmente a regiones como África (BBC, 2021). La declaración del príncipe Guillermo puso de relieve la compleja naturaleza del debate sobre la dinámica de la población en contextos medioambientales, que requiere una cuidadosa consideración de la carga histórica y los prejuicios implícitos que pueden conllevar tales debates. Este incidente resuena con las preocupaciones sobre una explosión demográfica.

Este sesgo implícito también era evidente en las narrativas de los medios de comunicación occidentales sobre la crisis de los refugiados ucranianos, como expuso Hellyer, H. en The Washington Post (2022). Los comentarios de Charlie D'Agata sobre el carácter "civilizado" y "europeo" de Kiev perpetúan inadvertidamente la percepción sesgada de que los conflictos son menos probables en tales regiones, reforzando los estereotipos negativos sobre las zonas no europeas. Esta representación prejuiciosa se vio reforzada por los comentarios de diversas fuentes que sugerían que los medios de comunicación y la política occidentales suelen dar prioridad al

sufrimiento de los europeos blancos frente al de las comunidades no blancas que se enfrentan a luchas similares. Este sesgo quedó patente en declaraciones realizadas en los informativos franceses de Aljazeera (2021) e ITV News, lo que ilustra lo arraigadas que están estas actitudes discriminatorias.

Los casos de discriminación van más allá de la mera retórica mediática y encuentran una inquietante resonancia en el trato dispensado a los inmigrantes africanos y asiáticos en las fronteras de Ucrania con Polonia, Rumanía y Bielorrusia (Bergmann y Kijzer, 2022). Los estudiantes africanos que buscaban refugio del conflicto en Ucrania se encontraron con barreras y malos tratos por parte de los funcionarios de seguridad y los civiles ucranianos. Las experiencias relatadas por estas personas ponen de manifiesto las marcadas disparidades de trato en función de su color de piel, lo que llevó al presidente nigeriano Muhammadu Buhari a hacer hincapié en el derecho universal a un paso seguro para quienes huyen del conflicto, independientemente de su origen étnico o del color de su pasaporte. El calvario al que se enfrentan los estudiantes africanos, narrado por Samuel George, estudiante nigeriano de ingeniería informática, refleja la dura realidad y los retos a los que se enfrentan, como la denegación de paso y la violencia física.

La investigación de Bergmann y Kijzer (2022) pone de relieve la respuesta de la UE al conflicto de Ucrania, destacando un mayor nivel de determinación y unidad. En un plazo asombrosamente breve, la UE demostró solidaridad y aplicó sanciones como parte de su respuesta a la crisis. Sin embargo, el momento crucial llegó con la decisión de la UE de suministrar material militar letal a Ucrania a través del Fondo Europeo para la Paz, lo que supuso un cambio sin precedentes en la política y la actuación de la UE. Esta alteración subraya un nuevo enfoque geopolítico. Sin embargo, al yuxtaponer estas acciones con los prejuicios raciales y la discriminación desvelados en la cobertura mediática y el trato a los migrantes, surge un patrón desconcertante que cuestiona la coherencia e imparcialidad de las actitudes y respuestas occidentales, especialmente en lo que respecta a regiones y poblaciones distintas.

Bajo la superficie de estas declaraciones mediatizadas subyace una preocupación más profunda: la migración. En el discurso

internacional, el crecimiento demográfico se cruza a menudo con los debates sobre migración, empleo y distribución de recursos. Los temores latentes alrededor de estas cuestiones alimentan debates en torno a justificaciones humanitarias o preocupaciones ecológicas.

La histeria colectiva en torno a la migración

Estas discusiones reflejan debates más profundos sobre el impacto potencial de la superpoblación en los patrones migratorios y el tejido socioeconómico de las naciones, subrayando la necesidad de una comprensión matizada de estas cuestiones y de enfoques holísticos que aborden los retos interconectados.

El discurso en torno a la migración está cada vez más cargado de histeria colectiva impulsada por el sensacionalismo de los medios de comunicación y las agendas políticas. El trabajo de Vincent Chetail, Demystifying Migration: A Call for an Evidence-Based Narrative (2019), demuestra cómo las emociones y las percepciones a menudo eclipsan los hechos y la racionalidad en los debates sobre la migración. Chetail señala que los medios de comunicación y los actuales discursos políticos expanden percepciones erróneas en lugar de reflejar las verdaderas razones de la migración.

El punto de vista de este autor, basado en pruebas, cuestiona los estereotipos predominantes sobre la migración. Destaca que los inmigrantes constituyen solo el 3,5% de la población mundial, lo que dista mucho de la invasión que se proclama con frecuencia. En sentido contrario a la atención desproporcionada que se presta a la migración irregular, la mayoría de los migrantes viajan de forma segura y legal por motivos laborales, familiares o de estudio. Se calcula que los migrantes indocumentados representan entre el 10% y el 15% de la población migrante mundial. Además, Chetail desmonta el mito del emigrante varón que deja atrás a su familia, revelando que las mujeres constituyen el 48,4% de la población migrante mundial.

La narrativa propagada por los medios de comunicación y la política oculta las importantes contribuciones de los inmigrantes tanto a sus países de destino como a los de origen. Los inmigrantes son fundamentales para el crecimiento económico de los países de acogida, ya que desempeñan funciones críticas en sectores clave. Al

contrario de lo que se suele pensar, los inmigrantes pagan más impuestos y hacen más contribuciones sociales de las que reciben y contribuyen al espíritu empresarial y a la innovación. Por otro lado, las remesas enviadas por los emigrantes impulsan enormemente las economías de sus países de origen, superando en más del triple a la ayuda al desarrollo.

En 2022, África recibió una inyección de unos 95.600 millones de dólares procedentes de las remesas de los emigrantes (Banco Mundial, 2023). Estos fondos, enviados a través de diversos canales, como bancos, agencias de transferencia de dinero y empresas de tecnología financiera, constituyen entre el 2% y el 3% del PIB de África y sufragan los gastos de unos 200 millones de familiares. La posibilidad de utilizar una parte de estas remesas para proyectos a largo plazo, como el desarrollo de infraestructuras, está ganando fuerza, siempre que los Gobiernos africanos establezcan conexiones sólidas con su diáspora, formada por unos 160 millones de personas originarias del continente (Banco Mundial, 2023).

Chetail (2019) va más allá y destaca que la visibilidad de los migrantes ha aumentado, ofreciendo tanto retos como oportunidades para los países en los que habitan y de los que son originarios. Sin embargo, los migrantes se convierten a menudo en chivos expiatorios que enmascaran la incapacidad de los políticos para abordar los retos socioeconómicos. Chetail señala que, en un ambiente políticamente cargado, abogar por un enfoque de la migración basado en pruebas se percibe a menudo como partidista o incluso como una afrenta a la democracia. En un clima así, Chetail aboga por desarrollar una pedagogía de la migración para fomentar una mejor comprensión de la normalidad de la migración y salvaguardar el discurso democrático de la demagogia.

En el contexto histórico de la movilidad humana, los datos de UN DESA (2022) revelan un aumento gradual de los migrantes internacionales, que pasan de 173 millones en el 2000 a 281 millones en 2020. Esto constituye el 2,8% y el 3,6% de la población mundial, respectivamente, con 135 millones de mujeres (el 3,5% de las mujeres) y 146 millones de hombres (el 3,7% de los hombres). La Organización Internacional para las Migraciones (2021) también destaca que la población de emigrantes internacionales fuera de sus

países de nacimiento alcanzó los 281 millones a mediados de 2020, frente a los 173 millones del 2000 y los 153 millones de 1990. Aunque las cifras absolutas han crecido, la proporción de migrantes internacionales respecto a la población mundial se ha mantenido relativamente estable entre el 2,9% y el 3,6% de 1990 a 2020. En particular, se cree que la pandemia del COVID-19 ha provocado un descenso de la población migrante de casi dos millones de personas entre mediados de 2019 y mediados de 2020.

La migración a través de grandes distancias es una faceta perdurable de la historia de la humanidad. A lo largo de los siglos, los individuos han recorrido el planeta en busca de sustento, seguridad y prosperidad, dejando huellas indelebles en sus culturas, lenguas, enfermedades y rasgos genéticos. El Nuevo Mundo, en sus albores, ofreció oportunidades para acumular riqueza y fomentar la producción y el comercio sin precedentes, pero la escasez de mano de obra planteó un reto importante. La demanda de trabajadores superaba constantemente a la oferta, lo que se traducía en elevados costes asociados. Antes del siglo XIX, las migraciones coercitivas y contractuales dominaron el movimiento intercontinental. El comercio transatlántico de esclavos personificó esta dinámica, con el angustioso transporte de unos 12 millones de individuos esclavizados a las Américas (principalmente Sudamérica y el Caribe) en condiciones terribles y elevadas tasas de mortalidad. Sólo Brasil había recibido 4,5 millones de personas esclavizadas en 1850 (Ferrie y Hatton, 2013).

A medida que avanzaba el siglo XIX, el movimiento para desmantelar la trata de esclavos cobró impulso, sobre todo en Gran Bretaña, Estados Unidos y varias naciones europeas, dando paso a nuevas formas de migración. Hasta 1820, Europa fue una fuente importante de emigrantes a América, aproximadamente 2,6 millones de europeos emprendieron el viaje. Muchos se embarcaron en él mediante contratos de servidumbre o como convictos, contribuyendo a la floreciente mano de obra. El sistema de contratos se introdujo en 1607, cuando la Compañía de Virginia reclutó trabajadores ingleses para su colonia de Jamestown. Los trabajadores aceptaban servir durante un plazo fijo, tras el cual quedaban libres. A cambio de su servicio, los sirvientes recibían los gastos de pasaje y subsistencia durante ese tiempo (Ferrie y Hatton,

2013).

Tras la Segunda Guerra Mundial, otra oleada migratoria de italianos, alemanes, británicos y personas de diversos orígenes se trasladó a países de Sudamérica, como Argentina, pero también a Australia y Nueva Zelanda.

Durante este periodo, algunos países aplicaron políticas para atraer a migrantes de ascendencia europea, a menudo haciendo hincapié en la "blancura", al tiempo que imponían restricciones o rechazaban a migrantes de otros orígenes. Estas políticas, impulsadas por prejuicios raciales y consideraciones socioeconómicas, afectaron profundamente a la composición de las poblaciones migrantes y a las sociedades a las que se incorporaron (Gabaccia, 2000; Fitzgerald y Cook-Martin, 2019).

En su obra transformadora, Move: The Forces Uprooting Us, de Parag Khanna (2022) ofrece un relato perspicaz de la próxima fase de la civilización humana caracterizada por la movilidad y la sostenibilidad. El libro de Khanna subraya los múltiples retos a los que se enfrenta nuestro mundo, como las divisiones geopolíticas entre naciones poderosas, los desequilibrios demográficos, las convulsiones económicas derivadas de los avances tecnológicos y los efectos de largo alcance del cambio climático.

Como sugiere el título, Khanna explora la naturaleza dinámica del movimiento global, ilustrando cómo la gente se deslocaliza continuamente remodelando el mapa del mundo en el proceso. Una revelación notable de su libro es la predicción de que, en una o dos décadas, el número de europeos de origen asiático superará al de estadounidenses de origen asiático. Esta previsión pone en tela de juicio las hipótesis que más predominan en el panorama hipernacionalista actual. Khanna aboga por un cambio de paradigma que se aleje de las anticuadas nociones de soberanía y hace hincapié en el vínculo crucial entre la reubicación de las personas donde hay recursos y el despliegue de las tecnologías hacia los individuos, todo ello esencial para alcanzar un nuevo equilibrio (Khanna, 2022).

Khanna sostiene que la circulación sin restricciones de personas a través de las fronteras forma parte integral de la dinámica social

humana y ofrece ventajas económicas a los países a pesar de las recientes políticas de inmigración estrictas observadas en varias regiones, incluidas Europa y Estados Unidos, bajo la administración Trump. Además, Khanna profundiza en la aparición de identidades generacionales que eclipsan las lealtades nacionales, especialmente entre la población más joven. Pronostica que el creciente impacto del cambio climático conducirá a la formación de “zonas resistentes al clima”, con regiones como Alaska ganando atractivo. Al mismo tiempo, la grave escasez de agua podría desplazar a la población de Egipto y la región del Sahel.

Viejas verdades: cómo el envejecimiento

de la población está cambiando la cara

de las economías y las sociedades

Es bien sabido que, en las próximas décadas, a medida que se jubile la generación del baby boom, las poblaciones de la OCDE envejecerán rápidamente. Según Naciones Unidas (2023), se espera que la proporción de población de edad avanzada se duplique, por término medio, en los principales países industrializados en los próximos 50 años, y que la dependencia —la relación entre las personas dependientes y la población en edad de trabajar— aumente sustancialmente. Esta evolución demográfica es cada vez más preocupante. Los cambios tendrán importantes efectos macroeconómicos y plantearán complejos retos de política fiscal.

El envejecimiento también puede influir en el crecimiento económico, dependiendo de los ajustes de los factores de producción y de las respuestas políticas de los gobiernos. Sin embargo, el modelo de generaciones solapadas (OLG, por sus siglas en inglés) utilizados en estudios anteriores no pueden captar estos efectos porque presentan rendimientos decrecientes en los insumos reproducibles y un cambio tecnológico exógeno, lo que implica que el crecimiento también está alimentado por el progreso tecnológico y es independiente de las fuerzas del mercado a largo plazo.

La convergencia del aumento de la esperanza de vida y el descenso de las tasas de fecundidad impulsa el envejecimiento y la dinámica demográfica, configurando la trayectoria de la edad media de la población (Prabhu, 2017). Las proyecciones predicen una proporción casi duplicada de personas mayores en las próximas cinco décadas, con Italia y Japón experimentando los cambios demográficos más pronunciados (Prabhu, 2017; Inada, 2021). Por el contrario, la tendencia al envejecimiento de Suecia parece menos

dramática, y Canadá, Francia, Estados Unidos y el Reino Unido se sitúan en una posición intermedia (Prabhu, 2017; Inada, 2021).

Japón, conocido por sus notables tasas de longevidad, se enfrenta a un reto demográfico sin precedentes con repercusiones mundiales (Inada, 2021). Los retos demográficos de Japón se ven magnificados por la caída en picado de las tasas de fertilidad y el descenso de las cifras de natalidad (Weller, 2017). La nación es la más envejecida del mundo, con más del 29% de su población de 65 años o más, en marcado contraste con las cifras de África, donde la edad media es inferior a 25 años (Inada, 2021).

El Instituto Nacional de Investigación sobre Población y Seguridad Social de Japón prevé una asombrosa reducción de casi 40 millones de su población de 127 millones para 2065, a pesar de que el objetivo declarado del gobierno es mantener al menos 100 millones de habitantes (Weller, 2017). Este fenómeno se atribuye al creciente desinterés de las generaciones más jóvenes por formar una familia y a las bajas tasas de inmigración (Weller, 2017). Un esclarecedor estudio de 2016 revela que muchos japoneses y japonesas solteros carecen de relaciones a pesar de expresar su intención de casarse (Weller, 2017).

Aunque los esfuerzos por revitalizar la población han fracasado, ha surgido una innovación lingüística para hacer frente a la dinámica de envejecimiento de Japón (Inada, 2021). El término "preenvejecimiento", defendido tanto por la Sociedad Gerontológica Japonesa como por la Sociedad Japonesa de Geriatría, está ganando importancia a la hora de redefinir la franja de edad comprendida entre los 65 y los 74 años (Inada, 2021). Esta adaptación léxica ilustra cómo está evolucionando la comprensión japonesa del envejecimiento, reconociendo una fase de la vida que va más allá de las delimitaciones tradicionales.

Esta evolución lingüística está en consonancia con los cambios en los modelos de trabajo y los roles sociales de Japón (Inada, 2021). Muchos, como Norihiro Aizawa, un agricultor a tiempo parcial de 38 años, pretenden contribuir activamente hasta los 70, lo que supone una reevaluación social de la edad y la productividad (Inada, 2021). El sector agrícola japonés considera que las personas de entre 60 y 70 años están en el cenit de sus carreras, redefiniendo

así el envejecimiento como una contribución continua en lugar de una simple transición a la jubilación (Inada, 2021).

La experiencia de Japón ofrece una visión esencial de la compleja interacción entre la demografía, los valores sociales y la evolución de la vida humana (Weller, 2017). La edad media actual en Japón es de 46 años y se espera que aumente a 55 en 2100. Al tener muy poca inmigración, Japón es como un microcosmos del propio mundo. Sabemos que su economía se ha ralentizado, que sus escuelas están cerrando y que cada vez hay más ancianos que se cuidan entre sí porque ya no hay jóvenes disponibles para esas tareas. La desaceleración que se cierne sobre Japón a medida que su población envejece está ocurriendo también en Europa, con efectos dominó que se extienden a las políticas gubernamentales, las normas sociales y la dinámica económica (Edmond y North, 2019).

El coeficiente de dependencia de la tercera edad amplifica el impacto de la distribución por edades, un claro ejemplo es el rápido crecimiento de este coeficiente en Japón e Italia (Prabhu, 2017; Inada, 2021). Por el contrario, otros países prevén un aumento gradual hasta 2100, seguido de un ascenso más rápido (Prabhu, 2017; Inada, 2021). Canadá, Francia y EE UU prevén aumentos de la tasa de dependencia del 130%, el 100% y el 90%, respectivamente, en contraste con los aumentos previstos para el Reino Unido, el 60%, y Suecia, el 50% (Prabhu, 2017; Inada, 2021).

En este panorama demográfico mundial, Prabhu (2017) observa un cambio de paradigma. La preocupación por la superpoblación se sustituye por la constatación de que la transición demográfica planteará retos, en particular para los países con una inmigración limitada. Europa es fundamental, ya que los cambios demográficos configuran las políticas y las sociedades (Prabhu, 2017; Inada, 2021). Las implicaciones económicas, sociales e innovadoras resultantes resuenan en todo el mundo. ¿Cómo harán frente los gobiernos a la disminución de los ingresos a medida que las bases imponibles dejen de aumentar y los nuevos gastos a corto plazo suplanten a los gastos de capital?

Por ejemplo, la escasez de mano de obra, señalada por Whiteman (2022), podría ser una de las consecuencias de mayor alcance del cambio demográfico. También aumentarán los costes sanitarios.

Con menos población activa, la recaudación fiscal disminuye, las casas se vacían y las escuelas cierran. Las necesidades de infraestructuras, como carreteras, puentes, presas y aeropuertos, disminuirán. La innovación también podría ser víctima del envejecimiento de la población. Gran parte de la innovación de los últimos 50 años ha sido impulsada por los jóvenes, ellos han contribuido a crear tecnologías nuevas y notables como Internet, los teléfonos inteligentes, las redes sociales digitales, la automatización y la inteligencia artificial. Las personas mayores necesitan ayuda para adaptarse a estas nuevas tecnologías. ¿Qué ocurrirá con la innovación a medida que envejezca la población de algunos países?

Estas repercusiones se ven exacerbadas por las crisis y los conflictos. Por ejemplo, la guerra en Ucrania ha intensificado la escasez de mano de obra en el sector logístico, ya observada durante la pandemia del COVID-19. Las sanciones impiden la contratación de marinos y conductores, así como de mano de obra poco cualificada. Los datos de la Cámara Naviera Internacional (ICS) señalan que los rusos representan el 10,5% (198.123) de la mano de obra del transporte marítimo mundial, mientras que Ucrania aporta 76.442 (es decir, el 4%) y advierten de que las restricciones impuestas a la tripulación rusa podrían obstaculizar un sector ya afectado por la escasez de mano de obra (Whiteman, 2022). La conexión entre los mercados comerciales y los laborales requiere una circulación sin restricciones (Whiteman, 2022).

Otros sectores también tienen dificultades. En 2021, 28 profesiones en Europa, desde la construcción y la asistencia sanitaria hasta la ingeniería y la tecnología de la información, sufrían de escasez de trabajadores. Además, el Índice de Economía y Sociedad Digitales muestra que cuatro de cada diez adultos que trabajan en Europa necesitan competencias digitales básicas (Soler, 2023). En consecuencia, la Comisión Europea ha puesto en marcha medidas paliativas para reducir la escasez de mano de obra específica regional e industrial.

“La escasez de mano de obra tiene un coste catastrófico y, por supuesto, un coste económico. Solo en Alemania, se pierden 86.000 millones de euros al año en producción”, declaró la Comisaria de Interior de la UE, Ylva Johansson. La UE trabaja para reducir la tasa

de vacantes sin cubrir en los 27 Estados miembros y luchar contra la población activa en edad de trabajar, que se prevé que caiga del 70% al 56-54% en 2070, según las últimas cifras de Eurostat (Soler, 2023).

Johansson afirma que en la Europa actual, dos personas que trabajan mantienen a alguien que no trabaja. Sin embargo, en 2070, esa comparación será de uno a uno a menos que se haga algo al respecto (Soler, 2023). Esta urgencia debería haber convertido a la población joven de África en una baza primordial para la asociación entre los dos continentes. Sin embargo, parece ocurrir lo contrario.

Políticas migratorias de la UE y vías

para superar las tendencias neocoloniales

En su exhaustivo análisis, Moreno-Lax et al. (2021) examinaron el punto de vista de la UE respecto a la migración mediterránea desde el estallido de la crisis de refugiados en 2015 hasta el inicio de la pandemia del COVID-19. Las conclusiones de su estudio muestran una persistente ausencia de normas unificadas a pesar de los esfuerzos concertados en pro de la armonización a escala de la UE. En la política de asilo son especialmente evidentes las constantes discrepancias en las prácticas y las normas de los Estados miembros y la falta de cobertura de la legislación de la UE en torno a las vías legales de entrada al continente, incluidos los visados humanitarios. Además, el marco jurídico de la UE aún debe completarse en lo que respecta a la migración legal, lo que deja a muchas categorías de trabajadores nacionales de terceros países (NTP) fuera de la normativa de la UE.

El nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, propuesto en septiembre de 2020, introduce varias propuestas polémicas. En cuanto a la migración legal, se prevé que los sistemas nacionales continúen paralelamente a las iniciativas de la UE, mientras que la movilidad global a escala de la UE para los NTP sigue siendo en gran medida difícil de alcanzar. En cuanto a las políticas de asilo, los principios fundamentales del sistema de Dublín se mantienen y, en algunos casos, se refuerzan. Sin embargo, la vinculación prevista entre asilo y repatriación en el procedimiento fronterizo propuesto hace temer que la protección de los inmigrantes y solicitantes de asilo se vea comprometida. La externalización de las obligaciones de protección internacional, que implica redirigir a los solicitantes de asilo y a los refugiados a otros países sin las salvaguardas adecuadas, subraya las posibles vulnerabilidades de las políticas de asilo de la UE y aumenta los temores sobre la influencia de los intereses políticos extranjeros en el proceso de toma de decisiones.

Además, el informe revela que, a pesar de que se ha producido una disminución sustancial de las solicitudes de asilo y de las llegadas a las fronteras exteriores de la UE desde 2015, el discurso y las estrategias en torno a la gestión de este tipo de crisis perduran. Por desgracia, la solidaridad dentro de la UE es a menudo una respuesta a las emergencias más que un aspecto fundamental integrado en las políticas comunes de asilo y control de las fronteras exteriores; una situación que se ve reflejada en varias regiones africanas. Por ejemplo, ante crisis como los desplazamientos debidos a conflictos o catástrofes naturales, los países africanos suelen recurrir a medidas reactivas ad hoc, al carecer de un marco cohesionado y preestablecido de respuesta colectiva. Este enfoque fragmentado, similar a la situación actual de la UE, pone de relieve la necesidad de una integración más sistémica de la solidaridad en las políticas que abordan las necesidades humanitarias, garantizando una respuesta más proactiva y unificada a los retos en contextos diversos.

Las lecciones aprendidas de la reevaluación de la UE podrían potencialmente informar e inspirar un enfoque más global e integrado para abordar los desafíos humanitarios en África y más allá (EUAA, 2019).

En 2019, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés) y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) firmaron un plan de cooperación actualizado que reforzaba su colaboración en sus respectivas labores de asilo, control de fronteras y gestión de la migración. Su autoridad aumentada y combinada ha dado lugar a cambios significativos en la aplicación de las políticas de asilo y control de las fronteras exteriores de la UE. Este cambio suscita inquietudes sobre la independencia, las competencias ejecutivas, la rendición de cuentas y el respeto de los derechos fundamentales, que aún no se han abordado de forma exhaustiva.

Creada en 2004, Frontex es la agencia europea de fronteras responsable de ayudar a los países de la UE y a las naciones asociadas al espacio Schengen a gestionar sus fronteras exteriores. Su misión más amplia abarca la armonización de los controles fronterizos en toda la UE. La agencia es fundamental para fomentar

la colaboración entre las autoridades fronterizas de los Estados miembros de la UE, ofreciendo apoyo técnico y conocimientos especializados indispensables. El Ministerio Federal del Interior y de la Patria de Alemania ha indicado que Frontex, en respuesta a la escalada de los niveles de migración, ha ampliado su personal en su sede de Varsovia, pasando de aproximadamente 400 en 2016 a 655 a finales de 2017 y superando los 1.000 para 2020 (Moreno-Lax et al., 2021). Estas ampliaciones van acompañadas de un crecimiento presupuestario paralelo, que ha pasado de 254 millones de euros en 2016 a 302 millones de euros en 2017, y se prevé que alcance los 346 millones de euros en 2020 (Moreno-Lax et al., 2021).

Los autores mencionados ponen de relieve las deficiencias del plan de la Comisión Europea para un nuevo enfoque estándar en materia de búsqueda y salvamento (SAR, por sus siglas en inglés), que corre el riesgo de formalizar las actuales irregularidades de Frontex, la Operación Mediterránea de la Fuerza Naval de la Unión Europea (EUNAVFORMED) y los acuerdos bilaterales de los Estados miembros con terceros países, algunos de los cuales han sido impugnados ante los tribunales europeos y otros foros. Las prácticas SAR actuales, tanto en su forma actual como dentro del Nuevo Pacto, contravienen el principio de tratar el rescate como una excepción a la norma más amplia de prevenir las llegadas no deseadas. Esta desviación de las convenciones SAR aumenta el riesgo de que se normalice el uso de técnicas como los pullbacks y los abusos conexos, independientemente de sus implicaciones para los derechos humanos.

Otra preocupación fundamental que se desprende del estudio de Moreno-Lax et al. es la criminalización de la ayuda humanitaria por parte de las ONG de la SAR. Esta cuestión sigue siendo importante desde el punto de vista político, y la Comisión o es incapaz o no está dispuesta a ponerle fin. Las deficiencias de las Orientaciones de la Comisión sobre la Directiva de facilitación quedan al descubierto junto con los retos a los que se enfrentan las ONG de la SAR en sus operaciones diarias en varios Estados miembros, lo que dificulta su capacidad para cumplir su mandato. El enfoque actual de las Orientaciones sobre la asistencia humanitaria “por mandato legal” deja margen para la ambigüedad jurídica, lo que podría fomentar las disparidades entre los Estados miembros y erosionar la cohesión

de la legislación de la UE. Más allá de su función humanitaria inmediata, las Orientaciones no reconocen las responsabilidades más amplias que tienen las organizaciones de la sociedad civil a la hora de supervisar la aplicación de las normas de derechos humanos. De ahí la urgente necesidad de un mecanismo eficaz de supervisión y reparación para salvaguardar a las organizaciones de la sociedad civil como defensoras de los derechos humanos y paladines de los valores democráticos.

Por último, el estudio profundiza en la dimensión exterior de la política de migración y asilo, rastreando la influencia de documentos significativos como el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad, la Agenda de Migración de la UE y el Marco de Asociación Migratoria dentro del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Comisión. Esto incluye una evaluación de la utilización de los fondos de la UE en este contexto.

Tres estudios de caso sobre la colaboración de la UE con Turquía, Libia y Níger revelan un enfoque predominante en la lucha contra la migración irregular, con escasa consideración por los derechos de los NTP. Además, la priorización de la gestión de la migración en los mecanismos de financiación de la UE ha llevado a una mala asignación de la ayuda humanitaria y al desarrollo, a menudo sin tener en cuenta las verdaderas necesidades e intereses de las partes implicadas, incluso cuando el impacto adverso sobre los derechos fundamentales es evidente a partir de múltiples fuentes.

En su perspicaz libro Dictators as Gatekeepers for Europe, Jacob y Schlindwein (2019) arrojan luz sobre las opacas estrategias europeas para asegurar las fronteras y los mercados. Esta obra explora las intrincadas tácticas de gobernanza de los Estados europeos y su enfoque de la gestión de la migración. El libro descubre una compleja realidad: impulsada por su agenda política interna, la UE ha tomado medidas concretas para restringir la movilidad dentro del continente africano. Los autores destacan una serie de acuerdos con países como Turquía, Libia y Sudán que sirven para obstruir las rutas de los inmigrantes hacia el continente europeo, evocando paralelismos con un moderno “Muro de Berlín” que se extiende más allá de Europa, dando lugar a la militarización de las fronteras en toda África.

Mediante entrevistas y una documentación meticulosa, Jacob y Schlindwein exponen la mecánica de la externalización de fronteras y dilucidan la estrategia polifacética de la UE. En primer lugar, el Reglamento de Dublín asigna la responsabilidad de los solicitantes de asilo a los Estados por los que entran en la UE (principalmente el sur de Europa). A continuación, las intervenciones estratégicas militarizan las zonas fronterizas entre Europa y África, como demuestran casos como la frontera entre España y Marruecos. Al mismo tiempo, se incentiva a Estados costeros como Turquía y Libia para que intercepten y detengan a las personas que intentan llegar a Europa. Por último, los que consiguen llegar se enfrentan a la deportación a los países desde los que efectúan su entrada o a Estados dispuestos a aceptarlos.

Además de desvelar la colaboración de la UE con figuras polémicas como el general de división sudanés Hamdan Daglo y las terribles condiciones que soportan los inmigrantes detenidos por las milicias libias, el libro subraya la continuidad histórica entre las prácticas coloniales europeas en África y las políticas actuales. Ilumina los ecos del colonialismo que reverberan en las estrategias modernas, ejemplificados por casos como el del Ministro de Desarrollo alemán comparando una cumbre con la mayor conferencia sobre África desde 1884 y abogando por establecer zonas económicas especiales para los migrantes.

Al tiempo que desvela la complejidad del diálogo entre Europa y África, Dictators as Gatekeepers for Europe también ofrece ideas que sugieren vías para trascender las tendencias neocoloniales.

En 2022, Lighthouse Reports inició una investigación sobre las operaciones de Frontex, descubriendo casos de violaciones de los derechos humanos e infracciones del derecho marítimo que confirman las preocupaciones expresadas por Jacob y Schlindwein. A pesar de los reiterados desmentidos de Frontex, una investigación en colaboración con su base de datos interna y los medios de comunicación Der Spiegel, SRF Rundschau, Republik y Le Monde sacó a la luz una implicación de gran alcance de Frontex en las devoluciones ilegales en el Egeo, una situación más amplia de lo que se había reconocido anteriormente (Lighthouse Reports, 2022).

Un informe de Le Monde, adquirido por este periódico francés y sus

socios de investigación de Lighthouse Reports, revela un documento interno de varias millones de líneas que relata numerosos casos de devoluciones ilegales de migrantes (definidas como un conjunto de medidas estatales por las que se obliga a refugiados y migrantes a volver a cruzar una frontera, en general, inmediatamente después de haberla cruzado) bajo el pretexto de operaciones de "prevención a la salida" desde Turquía entre marzo de 2020 y septiembre de 2021.

La publicación de estos resultados tuvo importantes repercusiones, en particular la dimisión del director ejecutivo de Frontex, Fabrice Leggeri, poco después de hacerse pública la investigación (Lighthouse Reports, 2022). El cruce de datos de la base de datos interna de la Aplicación de Información sobre Operaciones Conjuntas (JORA, por sus siglas en inglés) de Frontex con fuentes externas confirma que Frontex estuvo implicada en al menos 22 casos verificables en los que se colocó a personas en balsas salvavidas antes de devolverlas por la fuerza a Turquía durante esos 18 meses (Lighthouse Reports, 2022).

Los datos del JORA indican que unas 957 personas fueron expuestas a situaciones peligrosas y potencialmente mortales tras encontrarse con los medios de Frontex en el Egeo. Resulta alarmante que en dos casos se colocara a personas en balsas salvavidas y se las dejara a la deriva en mar abierto a pesar de haber llegado ya a las islas griegas (Lighthouse Reports, 2022).

Sin embargo, es probable que la magnitud de las denuncias contra Frontex sea aún mayor. Los informes Lighthouse (2022) ponen de manifiesto la implicación de Frontex en prácticas ilícitas en las fronteras de la UE y arrojan luz sobre el uso por parte de la agencia de terminología engañosa en su sistema de notificación, que puede servir para ocultar casos de violaciones de los derechos humanos. Entre marzo de 2020 y septiembre de 2021, Frontex registró su participación directa en 222 incidentes categorizados como "prevención de la salida", que afectaron a un total de 8.355 personas, según los informes Lighthouse. Este término, a menudo utilizado para describir prácticas que equivalen a la expulsión, está reconocido como ilegal en virtud de la legislación griega, de la UE y de la internacional. Tal y como documentan los Informes Faro, las

entrevistas realizadas con fuentes de Frontex y de las autoridades griegas corroboran esto (Informes Faro, 2022).

A pesar de estas revelaciones, está claro que Frontex cuenta con el pleno respaldo de la UE. El énfasis de la UE en el control de fronteras y la disuasión ha llamado la atención por su carácter desproporcionado. Esta situación se remonta a las decisiones adoptadas en 2016, cuando la Comisión Europea aprobó proporcionar a Turquía un importante fondo de 6.000 millones de euros para retener a los refugiados sirios dentro de las fronteras turcas.

Para los que consiguieron atravesar el peligroso trayecto hasta las costas europeas, su confinamiento en cinco islas griegas, acertadamente denominadas “puntos calientes”, supuso el cumplimiento de estrictas normas de asilo destinadas principalmente a facilitar su regreso a Turquía o a sus países de origen (Médicos Sin Fronteras, 2020).

En 2020, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, elogió a Grecia como el “escudo” de Europa y anunció la asignación de 700 millones de euros adicionales para la gestión de las fronteras, la mejora de las infraestructuras y la intensificación de los esfuerzos de repatriación (Médicos Sin Fronteras, 2020). Este compromiso financiero se produjo después de que el Gobierno griego proclamara el 1 de marzo de 2020 medidas de emergencia destinadas a suspender temporalmente el derecho a solicitar asilo de las personas que entrasen en el país. Estas medidas incluían deportaciones rápidas de los recién llegados, sin registros formales, complementadas con el refuerzo de las fronteras mediante el despliegue de más personal militar y de seguridad (Médicos Sin Fronteras, 2020).

El 3 de marzo de 2020, los más altos dirigentes de la UE se embarcaron en un vuelo simbólico a través de la frontera greco-turca, utilizando un helicóptero militar como nave. Von der Leyen pretendía transmitir la importancia de mantener el orden en la frontera exterior griega y salvaguardar a Grecia y a Europa (Médicos Sin Fronteras, 2020).

Sorprendentemente, la respuesta inicial no incluyó denuncias ni

expresiones de preocupación por la escalada de violencia, la suspensión del asilo o la necesidad imperiosa de protección esencial para quienes se encuentran en la frontera. En lugar de expresar su condena, la Comisión desplegó el Equipo de Intervención Rápida de Frontex, complementado con una afluencia de guardias fronterizos, buques, helicópteros y equipos esenciales. A ello se sumaron disposiciones financieras destinadas a mejorar la gestión de la migración (Médicos Sin Fronteras, 2020).

Tras las críticas generalizadas por el silencio de la UE, la presidenta Von der Leyen subrayó la importancia de defender “el derecho individual a solicitar asilo”. No obstante, las medidas de emergencia de Grecia siguen en vigor (Médicos Sin Fronteras, 2020).

Disuasión a distancia: el despliegue

de una nueva estrategia europea

El derrocamiento de Muamar el Gadafi, el eterno líder de Libia, marcó un punto de inflexión en el planteamiento de la UE ante la crisis migratoria. Marcada por la intervención de las potencias europeas y la notable resistencia de la UA a la misma, la crisis libia comenzó con un levantamiento popular contra el régimen de Gadafi a principios de 2011. A medida que el conflicto se agravaba, actores externos, principalmente naciones europeas apoyadas por la ONU, intervinieron militarmente provocando la caída de Gadafi. Al mismo tiempo, la UA intentó mediar y encontrar una solución pacífica, mostrando su oposición a la intervención exterior.

La intervención europea se enmarcó como respuesta a la violenta represión del levantamiento popular por parte del gobierno libio. El Consejo de Seguridad de la ONU autorizó el establecimiento de una zona de exclusión aérea y el uso de "todas las medidas necesarias" para proteger a la población civil. Esto proporcionó la base legal para que una coalición de naciones europeas, junto con algunos aliados árabes, lanzara una campaña militar. La OTAN desempeñó un papel importante en los ataques aéreos y el apoyo a las fuerzas rebeldes contrarias a Gadafi. Sin embargo, la intervención suscitó controversias y debates al pasar de una misión de protección de civiles a un apoyo activo al cambio de régimen.

En respuesta, la postura de la UA fue firme, abogando por la mediación y una resolución pacífica. En un intento de encontrar una solución política para evitar más derramamientos de sangre, la UA propuso una hoja de ruta que incluía un alto el fuego inmediato, la protección de los civiles y un acuerdo negociado. Sin embargo, estos esfuerzos fueron recibidos con escepticismo por Francia y el Reino Unido, que se encargaron de derrocar a Gadafi. Los esfuerzos de la UA acabaron por quedar marginados a medida que el conflicto

se agravaba y la intervención militar exterior cobraba impulso.

Los distintos planteamientos de Europa y la UA reflejaban divisiones más amplias dentro de la comunidad internacional. Mientras que las potencias europeas y sus aliados creían que la destitución de Gadafi era necesaria para la estabilidad y la democratización, la UA y otros países como Rusia y China advirtieron de las consecuencias imprevistas de la intervención militar. La postura de la UA de "soluciones africanas a los problemas africanos" y su resistencia a la injerencia externa estaban motivadas por su compromiso con la soberanía africana y su preocupación por la posibilidad de inestabilidad a largo plazo en la región.

De hecho, las secuelas del derrocamiento de Gadafi han demostrado las complejidades de la intervención y los retos de la estabilización posconflicto. Libia se sumió en el caos, con facciones enfrentadas y grupos armados compitiendo por el poder. El vacío dejado por la destitución de Gadafi contribuyó a la proliferación de armas y al ascenso de grupos extremistas. Irónicamente, el país se convirtió en un punto central de tránsito para los migrantes que intentaban llegar a Europa, lo que agravó los problemas regionales e internacionales.

Martin (2013) documenta un angustioso incidente en el que se vieron implicadas 72 personas, entre ellas dos bebés, que partieron de Libia rumbo a Italia en marzo de 2011. Su malograda embarcación estuvo a la deriva en el mar durante 14 días en los que los pasajeros sufrieron una escasez extrema de alimentos y agua. Finalmente, un helicóptero se acercó a la embarcación y distribuyó ocho botellas de agua y un puñado de galletas. A pesar de ser informadas de la grave situación, las autoridades italianas y maltesas se abstuvieron de actuar debido a interpretaciones contradictorias de las obligaciones SAR. Trágicamente, se perdieron 63 vidas antes de que el buque regresara a las costas libias.

Este desgarrador episodio, denominado posteriormente el caso Left-to-Die Boat, llevó al Consejo de Europa a iniciar una investigación sobre el incidente. Un año después, la relatora Tineke Strik concluyó que se había producido un "catálogo de fallos" e instó a la OTAN, a las autoridades militares del Reino Unido, Francia y

España y a las entidades de búsqueda y salvamento italianas y maltesas a rendir cuentas por su negligencia (Martin, 2013).

En otro trágico incidente ocurrido el 3 de octubre de 2013, 366 inmigrantes perdieron la vida frente a las costas de Lampedusa, lo que llevó a la UE a crear el Grupo Operativo para el Mediterráneo con el fin de hacer frente al acuciante problema de las víctimas mortales en el mar a lo largo de su frontera meridional (Martin, 2013). A pesar de esta respuesta, iniciativas como la italiana Mare Nostrum y el Grupo de Trabajo para el Mediterráneo de la UE se han caracterizado por su limitado alcance y por centrarse principalmente en consideraciones de seguridad.

Mare Nostrum ha rescatado con éxito a casi 30.000 migrantes en el mar desde su creación. Sin embargo, la principal preocupación de la UE y sus Estados miembros sigue siendo impedir que los migrantes y refugiados salgan de los países del sur del Mediterráneo y lleguen a los territorios de la UE. En consecuencia, los esfuerzos para mitigar la pérdida de vidas en el mar o se ven socavados por las estrategias destinadas a restringir el acceso a la UE o están intrínsecamente ligados a ellas (Martin, 2013).

En 2022, Human Rights Watch sacó a la luz inquietantes revelaciones sobre el uso de la vigilancia aérea por parte de Frontex para facilitar la interceptación de embarcaciones de migrantes por parte de la Guardia Costera libia. Esta práctica expone conscientemente a los migrantes y solicitantes de asilo a abusos sistemáticos y generalizados en su retorno forzoso a Libia, implicando de hecho a Frontex en estas graves violaciones. Judith Sunderland, directora adjunta para Europa y Asia Central de Human Rights Watch, señaló con acierto: “La retórica de Frontex sobre salvar vidas seguirá siendo trágicamente inútil mientras la agencia fronteriza no utilice la tecnología y la información a su disposición para garantizar que las personas sean rescatadas rápidamente y puedan desembarcar en puertos seguros” (Human Rights Watch, 2022).

Además, el 29 de noviembre de 2022, el Centro Europeo para los Derechos Constitucionales y Humanos (ECCHR, por sus siglas en inglés) presentó una denuncia ante la Corte Penal Internacional (CPI), alegando que debía reconocerse la responsabilidad europea

en los crímenes contra la humanidad cometidos contra migrantes y refugiados en Libia.

La vigilancia aérea es un componente fundamental de la nueva estrategia de la UE para impedir que los inmigrantes y solicitantes de asilo lleguen a las costas europeas en barco, distanciándose espacial, física y jurídicamente de sus responsabilidades. Las autoridades europeas han tejido meticulosamente una intrincada red de vigilancia aérea en todo el Mediterráneo central a medida que retiraban progresivamente de la región los buques de Frontex y de otros organismos de la UE. A ello se sumó la delegación de responsabilidades en las fuerzas libias, obstaculizando así las vitales operaciones de los grupos de rescate no gubernamentales.

Si bien Frontex subraya la obligación que le impone el Derecho marítimo de alertar a las autoridades costeras competentes sobre situaciones de peligro en el mar, esta obligación debe considerarse conjuntamente con los compromisos que le incumben en virtud de la legislación regional e internacional en materia de derechos humanos. Esto incluye sus responsabilidades en relación con el derecho a la vida, la prohibición de la tortura y los tratos inhumanos y la prohibición concomitante de la devolución, salvaguardando a las personas de la amenaza de tortura, persecución y otras formas de daños graves en virtud de la legislación sobre derechos humanos y refugiados. Sin embargo, en demasiados casos, estos derechos no se hacen realidad.

La historia de Kouassi, una joven de 23 años que huyó de Costa de Marfil y luego fue vendida a traficantes de personas en Libia, refleja la realidad a la que se enfrentan muchos migrantes al llegar a Libia.

Tras ser rescatado de una peligrosa embarcación en el Mediterráneo central por el buque de búsqueda y rescate Geo Barents de Médicos Sin Fronteras (MSF), Kouassi reveló que había estado detenida en Libia durante tres meses en 2020 tras cruzar la frontera argelina. Durante su detención, sufrió encadenamientos, palizas y torturas mientras los guardias exigían un rescate de 900 dólares por su liberación (MSF, 2023).

Miles de personas, entre ellas mujeres, niños y hombres, son víctimas de secuestros, cautiverio y extorsión por parte de milicias y

traficantes. La discriminación, la persecución y las detenciones masivas también esperan a los migrantes que viven en las ciudades. El acuerdo bilateral del gobierno italiano con Libia, respaldado por la UE, ha dado lugar a ayudas a la Guardia Costera libia para interceptar embarcaciones de migrantes. Este acuerdo favorece los abusos contra los derechos humanos, ya que los migrantes interceptados en el mar suelen acabar en centros de detención libios, como ha destacado Human Rights Watch (2022).

A pesar de los informes internacionales y las pruebas de estas graves violaciones, los gobiernos europeos, incluido el italiano, han acordado priorizar la defensa de las fronteras sobre los derechos humanos. El Memorando de Entendimiento sobre Migración firmado entre Italia y Libia en 2017 y renovado en 2020 ha contribuido a la explotación y el abuso de los migrantes. En virtud de este acuerdo, Italia y la UE han apoyado financieramente y con medios técnicos a la Guardia Costera libia. Al mismo tiempo, los migrantes interceptados en el mar son sometidos con frecuencia al sistema de detención libio.

Ante esta grave situación, MSF y numerosos activistas instan al gobierno italiano y a las instituciones de la UE a dejar de apoyar la devolución de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo a Libia y su detención allí. El enfoque actual perpetúa un ciclo de sufrimiento y abusos. Al mismo tiempo, siguen siendo difíciles de encontrar alternativas seguras y legales para quienes quieren escapar de la agitación libia y cruzar el Mediterráneo en busca de seguridad y libertad.

La “asociación estratégica” de 2023 entre la UE y el gobierno tunecino, firmada por el presidente de Túnez, Kais Saied, en presencia de Von der Leyen y la primera ministra italiana de extrema derecha, Giorgia Meloni, también ha suscitado escepticismo en torno al ámbito de la migración y críticas de los más afectados. Aunque de momento se trata de un Memorando de Entendimiento, el acuerdo se alinea con un patrón más amplio de acuerdos europeos con naciones norteafricanas. A pesar de sus intenciones, este pacto ha suscitado preocupación entre los activistas de derechos humanos que sostienen que perpetúa una tendencia a restringir las vías de migración y las oportunidades de

asilo para los refugiados.

Los críticos sostienen que el acuerdo favorece los intereses de la UE, dejando a los migrantes vulnerables a la explotación, la violencia y los abusos. Las acciones cada vez más autocráticas del presidente de Túnez y sus posturas racistas y antisaharianas desde su llegada al poder en 2021 suscitan dudas sobre la base democrática del acuerdo. Además, el apoyo del acuerdo a la economía tunecina se considera superficial, ya que el verdadero objetivo es disuadir de la migración irregular a Europa. Los informes sobre migrantes abandonados en las difíciles condiciones del desierto y la dura postura de Túnez frente a los solicitantes de asilo subsaharianos subrayan la preocupación de que el acuerdo pueda dar lugar a más deportaciones y a un mayor arraigo de la crisis migratoria (Knipp y Guizani, 2023).

La explicación de la UE de que el acuerdo pretende luchar contra los traficantes de personas es recibida con escepticismo, ya que los críticos sostienen que ofrecer vías legales a la migración sería un enfoque más práctico. El acuerdo ha sido criticado por ser incompatible con el Derecho internacional humanitario.

La estrategia migratoria de la UE demuestra un enfoque dual similar a una dinámica de palo (castigo) y zanahoria (recompensa), muy visible en sus interacciones con las naciones africanas. Esta táctica perpetúa la histórica dinámica de poder colonial, reforzando las desigualdades existentes. Un claro ejemplo de ello es Níger, país situado en el centro geográfico de los conflictos saharauis y de las rutas resultantes de la guerra de Libia. La UE ejerció eficazmente su influencia para orquestar la aprobación de la legislación sobre la detención en Níger, todo ello a cambio de ayuda financiera dedicada al desarrollo. Este intrincado mecanismo subraya crudamente la perpetuación de los desequilibrios históricos, ampliando en última instancia el dominio de la UE sobre los africanos.

Del mismo modo, la reciente colaboración de la UE con Níger para combatir el tráfico de inmigrantes y reforzar la seguridad fronteriza, presentada en julio de 2022 bajo el nombre de “Asociación para Combatir el Tráfico de Inmigrantes”, suscita dudas sobre el enfoque de la gestión de la inmigración en la UE. Aunque la iniciativa

pretende preservar vidas y reducir los abusos contra los derechos, los escépticos sostienen que esta estrategia podría simplemente trasladar los problemas de la migración irregular y los solicitantes de asilo a otros países, lo que podría consolidar los ciclos de vulnerabilidad y explotación.

Además, el énfasis en la seguridad de las fronteras y el desmantelamiento de las redes delictivas podría eclipsar el imperativo de abordar los desencadenantes fundamentales de la migración y ofrecer alternativas económicas de buena fe a las personas que deseen buscar mejores perspectivas. Los diversos acuerdos de asociación iniciados por la UE son el epítome de una tendencia más amplia en la que los Estados miembros de la UE tratan de disuadir de la migración subcontratando el control de las fronteras a países no europeos, lo que puede poner en peligro los derechos humanos y generar intrincados retos para todas las partes implicadas (Sanderson, 2022).

Aunque ya no es miembro de la UE, la colaboración del Reino Unido (RU) con Ruanda para abordar la migración y la gestión de fronteras resuena como tendencia en otros países europeos que buscan externalizar sus medidas de control fronterizo. Este acuerdo bilateral, establecido en 2019, es una estrategia para evitar que la migración irregular y los solicitantes de asilo lleguen al Reino Unido invirtiendo en las capacidades de control fronterizo de los países socios. El acuerdo entre el Reino Unido y Ruanda implica apoyo financiero para mejorar la infraestructura de seguridad fronteriza de Ruanda, formación para los funcionarios ruandeses y medidas para disuadir a los migrantes de embarcarse en viajes peligrosos hacia el Reino Unido.

Al igual que la colaboración UE-Níger, este acuerdo ha suscitado preocupación por las posibles violaciones de los derechos humanos y la falta de énfasis en abordar las causas profundas de la migración y proporcionar una protección adecuada a los solicitantes de asilo. Los críticos sostienen que este tipo de acuerdos podrían limitarse a trasladar la carga del control fronterizo eludiendo las obligaciones humanitarias y de derechos humanos más generales.

Acuerdos y asociaciones UE-UA

en materia de migración

En las dos últimas décadas se han firmado numerosos acuerdos y alianzas entre la UE y África para tratar de resolver la cuestión migratoria.

El Proceso de Rabat, lanzado en 2006, representa un marco significativo para el diálogo y la cooperación en materia de migración entre la UE y los Estados africanos. Centrado en el Diálogo sobre Migración y Desarrollo, el Proceso de Rabat tiene cuatro pilares: organizar la movilidad y la migración legal, mejorar la gestión de las fronteras y combatir la migración irregular, reforzar las sinergias entre migración y desarrollo y promover la protección internacional. Aunque ha identificado prioridades como la migración, el desarrollo y la gestión de fronteras, los críticos sostienen que su énfasis en la seguridad y la contención puede socavar los derechos y el bienestar de los migrantes (Diálogo Euroafricano sobre Migración y Desarrollo, 2006).

En 2014 se puso en marcha otra iniciativa, el Proceso de Jartum, centrado en abordar la migración y la trata de personas a lo largo de las rutas migratorias en el Cuerno de África. Aunque su objetivo era reforzar la cooperación y la coordinación entre los países participantes, sus detractores sostienen que a menudo prioriza el control de fronteras y las medidas de seguridad sobre la salvaguarda de los derechos humanos. Este planteamiento puede dar lugar a violaciones de derechos y daños a las poblaciones vulnerables, ya que no se presta suficiente atención a las causas profundas de la migración.

Del mismo modo, la Cumbre de La Valeta de 2015 reunió a los líderes de la UE y la UA para debatir sobre migración y desarrollo y elaboró el Plan de Acción de La Valeta, que recoge los compromisos

para abordar la migración a través de la ayuda al desarrollo y la cooperación. Los críticos, sin embargo, sostienen que el énfasis en la ayuda al desarrollo como solución a la migración simplifica en exceso los intrincados factores que la impulsan. Estos acuerdos pueden instrumentalizar inadvertidamente la ayuda para el control de la migración en lugar de fomentar auténticos esfuerzos de desarrollo (Comisión Europea, 2015).

Establecida en 2018, la Asociación UE-UA para la Migración, la Movilidad y el Empleo tenía como objetivo establecer vías legales de migración y mejorar las oportunidades de empleo para los jóvenes africanos. A pesar de las loables intenciones, varios factores socavan la eficacia de esta asociación, entre ellos el hecho de no abordar de manera integral la desigualdad económica, la falta de acceso a la educación y la inestabilidad política en muchos países africanos que siguen impulsando la migración. Además, el enfoque en la seguridad y la contención de las fronteras puede eclipsar los esfuerzos para garantizar la seguridad, la dignidad y los derechos humanos de los migrantes (OIM, 2018).

En el centro del discurso entre los dos continentes hay una dicotomía fundamental de cooperación y asociación frente a confrontación y aislamiento. Federica Mogherini, Alta Representante de la UE y Vicepresidenta de la Comisión Europea, articuló esta idea durante la Reunión de Altos Funcionarios celebrada en La Valeta en 2017. Mogherini hizo hincapié en la importancia de la colaboración para gestionar eficazmente la migración, rechazando la idea de construir muros y cierres como soluciones. Esto refleja la tensión existente entre quienes abogan por una cooperación integral y quienes favorecen medidas más centradas en la seguridad (Mogherini, 2018).

La Cumbre UA-UE de Abiyán supuso un importante esfuerzo para salvar las distancias entre ambas partes. Sobre la base del marco establecido en La Valeta y el Proceso de Rabat, la Declaración de Abiyán hizo hincapié en cinco pilares fundamentales para una estrategia de migración holística: apoyo a los beneficios para el desarrollo de la migración, promoción de la migración legal y la movilidad, garantía de protección y asilo, prevención y lucha contra la migración irregular y la trata de seres humanos, y facilitación del

retorno, la readmisión y la reintegración (UA y UE, 2017).

A pesar del espíritu de Abiyán, la colaboración de la UE con Níger, lanzada como "Asociación para Combatir el Tráfico Ilícito de Migrantes" en julio de 2022, suscitó dudas sobre su enfoque de la gestión de la migración. Como ya se ha comentado en este capítulo, aunque la iniciativa pretende salvar vidas y evitar violaciones de derechos, los críticos sostienen que este enfoque se limita a trasladar los retos de la migración irregular y los solicitantes de asilo a otras naciones, perpetuando potencialmente un ciclo de vulnerabilidad y explotación. Además, el hecho de centrarse en la seguridad de las fronteras y el desmantelamiento de las redes delictivas puede eclipsar la necesidad de abordar las causas profundas de la migración y ofrecer verdaderas alternativas económicas a las personas que buscan una vida mejor (Comisión Europea, 2022a).

En diciembre de 2022, la UE y sus socios africanos pusieron en marcha las Iniciativas Team Europe (ITE) para hacer frente a los retos migratorios a lo largo de las rutas migratorias del Atlántico/ Mediterráneo Occidental y el Mediterráneo Central. Estas iniciativas pretenden aprovechar los esfuerzos conjuntos de los Estados miembros y la UE en respuesta al aumento de los flujos irregulares y los abusos de las redes de contrabando en el norte de África. El ITE se esfuerza por poner en práctica la dimensión exterior del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, promoviendo una cooperación y coordinación globales entre los Estados de la UE y adoptando al mismo tiempo una estrategia que abarque toda la ruta (Comisión Europea, 2022b).

Estas iniciativas sirven como plataformas de colaboración entre los países de origen, tránsito y destino de África y Europa, y ofrecen oportunidades de coordinación con socios internacionales y agencias de la ONU. La ITE para la Ruta del Mediterráneo Central apoya acciones operativas alineadas con el Plan de Acción de la UE para el Mediterráneo Central. Las iniciativas dan prioridad a la mejora de la gobernanza de la migración en diversos ámbitos, como la prevención de la migración irregular, la lucha contra el tráfico y la trata de seres humanos, la facilitación de la migración legal y la movilidad, la garantía de la protección, la facilitación del retorno,

la readmisión y la reintegración sostenible, así como el fomento de la migración y los esfuerzos de desarrollo, tal y como se articula en el Plan de Acción Conjunto de La Valeta.

Del mismo modo, los resultados de la Cumbre UE-UA 2022 de Bruselas subrayaron una vez más la urgencia y la complejidad de abordar la migración. Con una retórica en torno al asilo y la migración cada vez más contenciosa a escala nacional y de la UE, las conclusiones de la cumbre del Consejo Europeo que la precedió ponen de manifiesto esta polarización (Zanker, 2019). La política europea se centró en reforzar el control fronterizo y la disuasión en lugar de priorizar la mejora de los sistemas nacionales de asilo o la creación de vías seguras y legales para los refugiados. Las conclusiones del Consejo Europeo que precedió a la Cumbre UE-UA de 2022 carecen de cualquier mención explícita al apoyo a los refugiados y al acceso al asilo en Europa, excepto en el contexto de los migrantes ucranianos (Zanker, 2019).

En el centro del discurso estuvo el giro de la UE hacia la externalización de las responsabilidades en materia de asilo más allá de sus fronteras, un punto de consenso entre los Estados miembros. Las conclusiones subrayan el imperativo de aumentar el compromiso exterior, lo que implica colaborar con los países de origen y tránsito. Este esfuerzo de colaboración tiene por objeto prevenir la afluencia de solicitantes de asilo y agilizar el proceso de retorno, mediante mecanismos como la ayuda al desarrollo, las iniciativas comerciales y los acuerdos sobre visados.

La cuestión de la migración y los refugiados se reconoció por primera vez como un problema internacional de primer orden en 2016, cuando los 193 Estados miembros de la ONU se reunieron en Nueva York para debatir un enfoque integral de la movilidad humana y mejorar la cooperación a nivel mundial. Esto condujo a la adopción de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes y puso en marcha un proceso de consultas y negociaciones intergubernamentales hacia el desarrollo de un Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Este proceso concluyó el 10 de diciembre de 2018 con la adopción del Pacto Mundial por parte de la mayoría de los Estados miembros de las Naciones Unidas en una Conferencia Intergubernamental

celebrada en Marrakech (Marruecos), seguida de cerca por la aprobación formal por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de diciembre (UN Migration, 2023).

A pesar de su importante apoyo al pacto, los países africanos han constatado que, en lugar de suplantar los acuerdos existentes, ha funcionado como un aumento de los mismos.

Un informe de Chatham House (Vallianatou y Toremark, 2023) destacaba las limitaciones del nuevo pacto, indicando que, aunque pretendía ser un nuevo comienzo, no garantizaba un reparto fiable de responsabilidades entre los Estados miembros. En su lugar, disminuía las salvaguardas de los derechos humanos, centrándose en las devoluciones, la disuasión y la externalización del control de la migración a países no europeos. Las negociaciones se retrasaron porque la UE se resistió a la interpretación africana de que el nuevo pacto sustituiría a los acuerdos existentes con la UE, pero en 2022, la presidencia francesa de la UE logró un gran avance en asuntos legislativos cruciales, como la reforma de los códigos fronterizos de Schengen, los controles y la normativa Eurodac. Un planteamiento de reforma gradual, en lugar de una reestructuración global, podría ayudar a avanzar en las reformas del asilo de la UE, que llevan tanto tiempo aplazadas, y garantizar pequeños acuerdos antes de que concluya la legislatura en 2024.

Tal y como están las cosas, varios factores están minando la eficacia de los diversos acuerdos y alianzas entre la UE y África. Entre ellos, la falta de medidas integrales para abordar la desigualdad económica, la falta de acceso a la educación y la inestabilidad política de muchos países africanos, que siguen impulsando la migración. Además, el enfoque en la seguridad fronteriza y la contención a menudo eclipsa los esfuerzos para garantizar la seguridad, la dignidad y los derechos humanos de los migrantes (Comisión Europea, 2018).

La ineficacia de estos acuerdos puede atribuirse a factores como la dinámica de poder entre la UE y la UA, la insuficiente atención a las causas profundas, la escasa consideración de las necesidades y los derechos de los migrantes, la concentración en medidas de seguridad a corto plazo y el auge de las posturas racistas de la extrema derecha europea. Como resultado, muchos críticos

sostienen que los acuerdos a menudo no abordan las complejas realidades de la migración y corren el riesgo de exacerbar las vulnerabilidades y las violaciones de los derechos humanos a las que se enfrentan quienes se desplazan.

Desde una perspectiva africana, resulta evidente que la proliferación de negociaciones y alianzas, impulsadas por diversos procesos impuestos por la UE, contradice el deseo expreso de la UA de contar con un marco unificado que abarque todo el continente. Esta fragmentación de enfoques debilita la agencia africana y socava la postura cohesionadora que la UA pretende establecer.

Abordar los retos de la migración exige respuestas polifacéticas, especialmente entre los jóvenes. Una estrategia global para la migración y la movilidad podría salvar vidas, combatir las redes delictivas y generar oportunidades de empleo, especialmente para los 18 millones de personas que se incorporan cada año al mercado laboral africano. Equilibrar la gestión de crisis a corto plazo y las soluciones que abordan las causas profundas de la migración a largo plazo es un reto lleno de matices. Sin olvidar que la juventud africana desempeña un papel fundamental en la configuración del futuro de una Europa que envejece (Zanker, 2019).

Bibliografía

Al Jazeera

(2021): Experts critique Prince William's ideas on Africa's population, 30 de noviembre, https://n9.cl/gzwux.

Attiah, K.

(2017): "Macron blames "civilisation" for Africa's problems. France should acknowledge its own responsibility", The Washington Post, 14 de julio, https://n9.cl/iqmgrl.

Banco Mundial

(2023): Remittances grow 5% in 2022, despite global headwinds, 30 de noviembre, https://n9.cl/uqxf6.

BBC News

(2021): Prince William: Population growth putting wildlife at risk, 15 de octubre, https://n9.cl/c7zytf.

Bergmann

, J. y

Kijzer

, N. (2022): “The war in Ukraine: Financial, political and credibility challenges for EU–Africa cooperation on peace and security”, German Institute of Development and Sustainability Blog, 23 de marzo, https://n9.cl/4k4sz.

Chetail

, V. (2019): Demystifying migration: A call for an evidence-based narrative, The Graduate Institute Geneva, 13 de diciembre, https://n9.cl/71ak4.

Comisión Europea

(2015): Action plan: Proceedings of the Valetta Summit on Migration. Valletta, Malta, 11-12 de noviembre, https://n9.cl/clfnw.

— (2018): A European agenda on migration: Addressing the challenges of migration and reinforcing borders, Luxembourg, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

— (2022a): EU–Niger partnership to combat migrant smuggling, 15 de julio, https://n9.cl/adl6p8.

— (2022b): EU working together with African partners on migration: Launch of Team Europe initiatives, 12 de diciembre, https://n9.cl/w053rj.

Edmond

, C. y

North

, M. (2019): “More than 1 in 10 people in Japan are aged 80 or over. Here’s how its ageing population is reshaping the country”, World Economic Forum, 28 de septiembre, https://n9.cl/a71kv.

Ehrlich

, P. R. (1970 [1968]): La bomba demográfica, Barcelona, Planeta.

European Asylum Agency

(EUAA) (2019): EASO and Frontex sign updated cooperation plan, https://n9.cl/mmi5q.

Ferrie

, J. P. y

Hatton

, T. J. (2013): Two centuries of international migration, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper nº 7866, https://n9.cl/2ny90.

Fitzgerald

, D. y

Cook-Martin

, D. (2019): Refuge Beyond Reach: How Rich Democracies Repel Asylum Seekers. Oxford University Press.

Gabaccia

, D. R. (2000): Italy’s many diasporas, Seattle, University of Washington Press.

Hellyer

, H. A. (2022): “Coverage of Ukraine has exposed long-standing racist biases in Western media”, The Washington Post, 28 de febrero, https://n9.cl/syyby.

Human Rights Watch

(2022): EU: Frontex complicit in abuse in Libya, 12 de diciembre, https://n9.cl/gym9v2.

International Organization for Migration (IOM)

(2018): EU-AU partnership for migration, mobility, and employment (MME), https://n9.cl/tvifo.

— (2021): World migration report 2022, Ginebra, https://n9.cl/6k1hh.

Jacob

, C., y

Schlindwein

, S. (2019): Dictators as gatekeepers for Europe: Outsourcing EU border controls to Africa, Pressbooks.

Khanna

, P. (2022 [2021]): Move: El poder de la movilidad humana, Barcelona, Debate.

Knipp

, K. y

Guizani

, T. (2023): EU-Tunisia migration deal: Encouraging the people smugglers? Deutsche Welle, 21 de julio, https://n9.cl/95ieh.

Le Monde

(2022): Video investigation: Off the coast of Greece, how Frontex disguised illegal returns of migrants, mayo, https://n9.cl/uqgm9.

Lee

, R. y

Mason

, A. (2012): Cost of aging. Finance and Development, Fondo Monetario Internacional, https://n9.cl/niqrtu.

Lighthouse Reports

(2022): “Frontex, the EU pushback agency: Frontex’s internal data shows the EU border agency was involved in mass pushbacks”, 6 de mayo, https://n9.cl/2h05i4.

Linnér

, B. O. (2003): The return of Malthus, Cambridge, The White Horse Press.

Lorenz

, E. N. (1963): Deterministic nonperiodic flow. Journal of the Atmospheric Sciences, vol. 20, nº 2, pp. 130-141, https://n9.cl/jyd1p.

Lush

, L.;

Cleland

, J. y

Lee

, K. (2000): Politics and fertility: A new approach to population policy analysis. Population Research and Policy Review, vol. 19, pp. 1-28, https://n9.cl/l0k04.

Lutz

, W. (2021): The approach to human capital projections, Instituto Internacional de Análisis de Sistemas Aplicados (IIASA), Recuperado de https://n9.cl/wzaqs.

Mamdani

, M. (2007): “Scholars in the marketplace: The dilemmas of neoliberal reform at Makerere University, 1989–2005”, Africa, vol. 77, nº 3, pp. 341-372, https://n9.cl/ilwqw.

Martin

, M. (2013): “Prioritising border control over human lives: Violations of the rights of migrants and refugees at sea”, Euro-Mediterranean Human Rights Network (EMHRN) Policy Brief, junio, https://n9.cl/8eba4.

Médecins Sans Frontières (MSF)

(2020): Greece, the “shield” of Europe, and EU leaders push migrants into danger, 11 de marzo, https://n9.cl/jfon07.

— (2023): Italy-Libya agreement: Five years of EU-sponsored abuse in Libya and the Central Mediterranean, 2 de febrero, https://n9.cl/ej0hv.

Mo Ibrahim Foundation

(2019): Africa’s youth: Job or migration? Demographic, economic prospects and mobility, Londres-Dakar, https://n9.cl/b2yer.

Mogherini

, F. (2018): Speech by HR/VP Mogherini at the Plenary Session of the European Parliament on the State of the EU–China Relations, European Union External Action, 11 de septiembre, https://n9.cl/6pg2u.

Moore

, G. E. (1965): “Cramming more components onto integrated circuits”, Electronics, vol. 38, nº 8, pp. 114-117, https://n9.cl/rznynx.

Moreno-Lax

, V. et al. (2021): The EU approach on migration in the Mediterranean, Parlamento Europeo, https://n9.cl/6co29,

Naciones Unidas

(2023): Leaving no one behind in an ageing world, World Social Report, https://n9.cl/neabd.

Prabhu

, E. (2017): “How will we cope when there are too few young people in the world?”, Brookings, 10 de octubre, https://n9.cl/a3jcv.

Rabat Process

(2006): Euro-African dialogue on migration and development, https://n9.cl/6w7awc.

Sanderson, S.

(2022): “EU strikes new partnership with Niger to stem irregular migration”, Infomigrants, https://n9.cl/2i14n.

Simon

, J. L. (1981 [1981]): El recurso definitivo, Madrid, Alianza Editorial.

Soler

, P. (2023): “Labour shortage prompts EU appeal for non-EU workers”, EUobserver, https://n9.cl/rrz0g.

The Economist

(2009): “Go forth and multiply a lot less: Lower fertility is changing

the world for the better", octubre, https://n9.cl/sg4yg.

Un Desa

(2022): "Migration trends and families. United Nations Department of Economic and Social Affairs", Policy Brief nº 133, https://n9.cl/4lwpr.

Un Migration

(2023): Global Compact for Migration, https://n9.cl/gm5v6.

Unión Africana

y

Unión Europea

(UA-UE) (2017): Investing in youth for accelerated inclusive growth and sustainable development: Declaration of the AU–EU Summit, 29-30 de noviembre, Abidjan, Côte d'Ivoire, https://n9.cl/ltxoq.

Vallianatou, A. I

y

Toremark, L.

(2023): "The way forward for EU migration and asylum policy", Chatham House, 19 de abril, https://n9.cl/cwoly.

Walsh

, D. (2023): "The world is becoming more African", The New York Times, 23 de octubre, https://n9.cl/kgkjwt.

Weller

, C. (2017): Japan has a significant population problem: It is falling, World Economic Forum, 11 de abril, https://n9.cl/p778zp.

Whiteman

, A. (2022): “Labour shortages on land and at sea as the Ukraine invasion ripples spread”, The Loadstar, 4 de marzo, https://n9.cl/y7vgzb.

Zanker

, F. (2019): “Managing or restricting movement? Diverging approaches of African and European migration governance”, Comparative Migration Studies, vol. 7, nº 17, https://n9.cl/9link..

CAPÍTULO 8

LA FANTASÍA DEL LIBRE COMERCIO

Inclinar la balanza a favor de Europa

La relación comercial entre la UE y el grupo EACP se remonta a importantes convenios como los de Yaundé I y II y Lomé I-IV. El 20 de julio de 1963, 18 países africanos y seis estados europeos firmaron oficialmente el Convenio de Yaundé, un acuerdo que pretendía fomentar la cooperación para el desarrollo económico y social de los respectivos territorios. Posteriormente, en 1969, la Comisión Europea firmó acuerdos comerciales separados con África, el Caribe y el Pacífico. Un año más tarde, la Comisión Europea unificó estos acuerdos, incorporando a las naciones EACP a un sistema comercial normalizado en virtud del Convenio de Yaundé.

El núcleo de estos acuerdos comerciales era el compromiso de los países de la UE de proporcionar libre acceso a sus mercados nacionales y a los productos procedentes de África, estableciendo así estrechos lazos económicos entre los dos continentes. Al mismo tiempo, las naciones EACP conservaban la potestad de elevar las barreras arancelarias o imponer otras restricciones a la entrada de productos comunitarios en sus territorios para salvaguardar sus incipientes industrias.

El objetivo global de esta asociación era doble: crear una zona de libre comercio y fomentar la industrialización y el desarrollo de las economías africanas. En consecuencia, se hizo doble hincapié en liberalizar el comercio en una extensión territorial y salvaguardar los sectores sensibles de las economías de las naciones EACP. Estos aspectos constituyeron la base complementaria de la cooperación comercial entre la UE y los países EACP.

El paso de los Convenios de Yaundé a los Convenios de Lomé significó una evolución en la asociación UE-EACP, que pasó de centrarse en el desarrollo económico y social a una colaboración más amplia que abarca el comercio, la ayuda y el diálogo político.

El primer Convenio de Lomé se forjó durante la Guerra Fría, que subrayó la vulnerabilidad de Europa en la política mundial y acentuó su dependencia de las importaciones de materias primas,

sobre todo minerales. Esto se vio agravado por la subida del precio del petróleo en la crisis de 1972/1973. Grilli (1994) destaca que, a principios de la década de 1970, Europa se identificó como la región industrial más susceptible a las acciones de los productores de materias primas. África era la principal fuente de materias primas para Europa. En conjunto, los países EACP suministraban cantidades significativas de materias primas a la UE, como madera tropical (46% de las importaciones de la UE), mineral de hierro (21,5%), mineral de manganeso (31%) y minerales de uranio y platino (99%). Considerar el Convenio de Lomé como un medio estratégico para garantizar el acceso a estos minerales vitales era un argumento lógico en aquella época.

Sin embargo, a medida que disminuía la preocupación por la escasez de materias primas, se hizo evidente que el Convenio de Lomé, concebido en sus inicios para hacer frente a las acuciantes necesidades económicas de Europa, tuvo un impacto que inclinó la balanza a favor de Europa y no de África. A medida que el Convenio dejaba atrás sus orígenes en Lomé, su centro de atención se desplazó hacia la creación de una zona de libre comercio para las economías africanas, configurando una dinámica en la que Europa era la más beneficiada. Por ejemplo, el protocolo del azúcar, que garantizaba a los países EACP el acceso al mercado de la UE de cantidades fijas de azúcar a precios preferentes, supuso una negociación anual de precios para importar 1,3 millones de toneladas de azúcar en bruto a la UE (Comisión Europea, 2005). En 2004, los paquetes de reformas iniciaron una reducción del 33% de los precios preferenciales a lo largo de tres años, con recortes adicionales del 20% en 2005 y reducciones posteriores del 8% y el 5%. La UE argumentó que estos cambios eran necesarios para alinear sus políticas azucareras con los marcos mundiales, pero estas alteraciones afectaron significativamente a los países EACP, provocando una considerable pérdida de ingresos y de empleo en el sector azucarero. Una situación que se agravó por la escasa diversificación en otros sectores (CEPAL, 2005). El protocolo del azúcar desapareció por completo en 2006, cuando los precios de la UE superaron a los aplicados a escala internacional.

Los Estados miembros EACP se opusieron al paquete de reformas, alegando recortes excesivos de los precios que desatendían el

protocolo inicial UE-EACP sobre el azúcar, que garantizaba el acceso al mercado y los precios. La UE, en respuesta, se comprometió a ayudar a los países EACP a diversificar sus actividades económicas o a mejorar la competitividad en el sector azucarero. Sin embargo, los Estados miembros observaron que el paquete de reformas favorecía a los productores de remolacha, discriminando a los productores de azúcar.

Las presiones de los países EACP consiguieron retrasar la aplicación del paquete de reformas y acelerar las medidas de acompañamiento, que incluían nuevos recortes de precios, en junio de 2005. La reducción abarcó cuatro años a partir de 2006/2007 y la UE compensó a los agricultores con una media del 64,2% por las pérdidas debidas a los recortes de precios. Los países que cedieron al menos el 50% de su cuota recibieron un pago del 30% por la pérdida de ingresos durante cinco años.

Los Convenios de Lomé I a IV proporcionaron a los países EACP acceso preferencial y no recíproco a los mercados de la UE para diversas exportaciones. Sin embargo, la mayoría de los productores caribeños de azúcar tuvieron que hacer frente a unos costes de producción superiores a los internacionales. Surgieron problemas en los regímenes del plátano, el arroz y el ron debido a cuestiones relacionadas con los contingentes arancelarios a medida que la UE se acercaba a los requisitos de la OMC. Esta organización sostuvo que las preferencias europeas para África eran incompatibles con los principios de reciprocidad e injustas para otros países del Caribe y el Pacífico de la comunidad comercial EACP.

Sustituyendo al Acuerdo de Lomé en el 2000, el Acuerdo de Cotonú se convirtió en el nuevo marco para el comercio y la cooperación entre la UE y los Estados miembros EACP, con el objetivo de erradicar la pobreza e integrar a los países EACP en la economía mundial.

La OMC: una oportunidad perdida

para construir un sistema de comercio mundial más justo

En consonancia con las normas de la OMC, el Acuerdo de Cotonú reconoció el principio de diferenciación, reconociendo los distintos niveles de desarrollo y las diversas necesidades de los países implicados. Esto supuso un cambio significativo en la forma en que algunos países africanos fueron tratados en el marco del nuevo acuerdo. Apartándose del principio de no reciprocidad de los Convenios de Lomé, el Acuerdo de Cotonú introdujo acuerdos comerciales conformes con la OMC por los que los PMA seguían recibiendo preferencias comerciales no recíprocas, mientras que a los no PMA se les ofrecían AAE recíprocos.

Esto condujo a la eliminación gradual de las barreras y preferencias comerciales con el fin de integrar a los países EACP en el sistema multilateral y alinear las relaciones comerciales UE-EACP con las normas de la OMC y las reglas del GATT (CEPAL, 2005). En la práctica, estos cambios supusieron que los países EACP se vieran sometidos a una repentina e intensa competencia a nivel mundial. La transformación económica exigió importantes ajustes, como la pérdida de ingresos de exportación, el aumento potencial de las importaciones debido a la disminución de los aranceles y una mayor vulnerabilidad en sectores como la agricultura y la industria manufacturera.

La UE impuso exigencias asimétricas a los vulnerables países EACP, haciendo hincapié en la adhesión a unas normas de la OMC aparentemente fijas e inmutables y descuidando su construcción a nivel político. ¿Podrían haber sido las cosas de otra manera? Montoute et al. (2017) sostienen que la UE, un poderoso actor en la configuración de las nuevas normas de la OMC, vinculó la “buena gobernanza” con el “desarrollo sostenible” a pesar de las opiniones divergentes dentro del grupo EACP.

La modificación de estas normas a través de una auténtica asociación podría haber proporcionado una sólida alianza en la configuración del sistema comercial multilateral. Por ejemplo, la UE y los países EACP podrían haber cooperado para modificar el artículo XXIV del GATT relativo al trato especial y diferenciado significativo (Onguglo e Ito, 2003). La suma de los votos de las dos partes, que constituye una mayoría de dos tercios en la OMC, podría haber facilitado la flexibilidad de las normas de la OMC. Sin embargo, la UE necesitaba más apoyo para aplicar este enfoque cooperativo.

Mientras negociaba nuevas exenciones con otros miembros de la OMC, la UE vaciló debido a la preocupación por las posibles repercusiones en el acceso de los países EACP al mercado de la UE. A pesar de que los países EACP no estaban dispuestos a liberalizar, la UE pretendía concluir las negociaciones de los AAE a finales de diciembre de 2007, lo que pone de manifiesto la necesidad de una mayor armonización de las prioridades y un posible desequilibrio en el proceso de negociación.

Las decisiones de la OMC, vinculantes incluso para los países ausentes, obligaron a África a cumplirlas a pesar de su no participación (Onguglo e Ito, 2003). Los reglamentos de la OMC identificaron las preferencias comerciales con África como desfavorables para otros países del sur, como Filipinas. En respuesta, la UE pasó de los acuerdos comerciales preferenciales a acuerdos de reciprocidad, un cambio estratégico en su política comercial. Impulsada inicialmente por la búsqueda de productos básicos rentables, la decisión de la UE subraya el abandono de las preferencias unilaterales en favor de un marco comercial más equilibrado y recíproco. Este cambio mejoró la competitividad económica de Europa y fomentó la diversificación de las alianzas comerciales más allá de los países EACP. Sin embargo, las implicaciones para los EACP fueron menos optimistas. El cambio planteaba retos como la posible pérdida de trato preferencial, las disparidades en las negociaciones y el riesgo de marginación económica.

La extracción histórica de recursos minerales por parte de la UE y el uso de mano de obra barata procedente de África para impulsar su

industrialización contribuyeron al subdesarrollo estructural de África. Con el tiempo, el sistema de comercio preferencial ha perpetuado esta situación al crear dependencias de la UE para productos procesados que se ven exacerbadas por las políticas fiscales, incluidas las estructuras y los incentivos fiscales diseñados para apoyar e incentivar la producción y exportación de estos bienes. Además, se ha impedido sistemáticamente a los países africanos proteger sus incipientes industrias mediante subvenciones. Esto ha puesto al continente en desventaja, provocando una feroz competencia por parte de las industrias más establecidas de la UE, lo que se traduce en pérdidas de ingresos fiscales.

Aunque el sistema de preferenciales no era una verdadera concesión a África, cuando la OMC ordenó su desmantelamiento el continente corrió un riesgo aún mayor. En concreto, corría el riesgo de perder el acceso libre de aranceles a Europa. Despojar a África de sus derechos aduaneros resultó perjudicial para su frágil economía. La perspectiva de perder este privilegio suponía una importante amenaza para la estabilidad económica del continente. La supresión de los mencionados derechos de aduana, que permitía a las naciones africanas exportar mercancías a Europa sin tener que hacer frente a aranceles adicionales, había sido un elemento crucial para sostener la frágil economía africana. Esta pérdida de acceso libre de aranceles no sólo socavaría la competitividad de los productos africanos en el mercado europeo, sino que también alteraría el equilibrio económico al imponer cargas financieras adicionales a los exportadores africanos. La consecuencia era un posible revés para el crecimiento económico y el desarrollo de África, reflejo del delicado equilibrio entre las preferencias comerciales y la capacidad de recuperación de las economías emergentes.

En el contexto de una amplia liberalización del comercio, la pérdida de ingresos procedentes de los derechos de aduana debe sustituirse por fuentes de ingresos alternativas, como los impuestos directos. Sin embargo, puede que algunas de estas alternativas deban ser revisadas y coherentes con los proclamados objetivos de reducción de la pobreza de los AAE.

Divide y vencerás:

la llegada de los AAE a África

El principal objetivo de los AAE era ayudar a los países EACP a afrontar los retos de la globalización fomentando economías regionales más fuertes (Nnamdi e Iheakaram, 2015). Reconociendo que las limitaciones de capacidad y el subdesarrollo de las infraestructuras económicas y sociales impiden a los países aprovechar los beneficios de un mayor acceso a los mercados, los AAE se negociaron para apoyar la inversión y ayudar a desarrollar la capacidad productiva en regiones específicas.

Las negociaciones de los acuerdos se configuraron sobre la base de afiliaciones regionales, geográficas, políticas e históricas. La premisa general era que los países EACP de cada región o agrupación compartían un interés idéntico o similar en firmar los AAE para elaborar un paquete compartido compatible con la OMC (McDonald et al., 2013). Al inicio de las negociaciones de los AAE, África se configuró en cuatro grupos regionales, prescindiendo totalmente de las organizaciones regionales existentes. Las cuatro configuraciones son la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC), la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC, por sus siglas en inglés) y el África Oriental (CAO). En comparación, el Caribe y el Pacífico representan un solo bloque regional.

Cuando las negociaciones de estos acuerdos no lograron el resultado interregional previsto en África antes de la fecha límite del 31 de diciembre de 2007 impuesta por la OMC (OMC, 2007), la UE optó por firmar unos AAE provisionales con países individuales en lugar de reconsiderar su postura sobre unos AAE para toda África. Con pocas opciones a su disposición, los países africanos en desarrollo optaron por adherirse a estos acuerdos para mantener un acceso

preferencial al mercado de la UE. En algunos casos, los países de las uniones aduaneras intraafricanas, como Costa de Marfil y Ghana en la CEDEAO o Camerún en la CEMAC, discreparon sobre la adhesión a los AAE. Estas divisiones regionales complican la capacidad de formar una posición unificada, lo que plantea retos a nivel regional y continental.

Los países africanos estarían mejor posicionados si fueran capaces de negociar como un bloque unificado, aprovechando su fuerza colectiva para maximizar su influencia negociadora. En los últimos cinco años, el continente ha dado un paso decisivo hacia la consecución de este objetivo con la puesta en marcha de una zona de libre comercio continental y un arancel exterior estándar —la AfCFTA—. Sin embargo, persisten las amenazas a este objetivo, derivadas principalmente del enfoque fragmentado de las relaciones comerciales entre los países o regiones africanos y terceros.

Una de las principales preocupaciones de los países africanos en relación con los AAE es la sostenibilidad de la exportación de materias primas a la UE al tiempo que se permite a esta el libre acceso a los mercados africanos de productos de alto valor añadido. Este acuerdo obstaculiza el desarrollo de industrias autóctonas de valor añadido en los países africanos.

En el marco de los AAE, los países africanos parecían seguir una estrategia destinada a atenuar el principio de reciprocidad introduciendo una notable asimetría en la apertura de los mercados, tanto entre sectores como a lo largo de la trayectoria temporal. Este enfoque implicaba un esfuerzo deliberado por garantizar una ayuda al desarrollo sustancial como consideraciones suplementarias para aceptar los términos de los AAE. Lamentablemente, esta táctica ha resultado ineficaz, ya que los beneficios o resultados previstos no se han materializado. A pesar de buscar la asimetría como medio para salvaguardar sus intereses, la postura negociadora africana, respaldada por las peticiones de ayuda al desarrollo, se ha enfrentado a múltiples dificultades para lograr los resultados deseados en el marco de los AAE.

Desde hace tiempo, la UE sostiene que las preferencias comerciales preexistentes no han logrado los cambios deseados en el desarrollo de África. Por ello, propuso el desarrollo de sus capacidades en

términos de ayuda al comercio, creyendo que así mejoraría el acuerdo. La UE asumió un compromiso notable en este sentido asignando, a través del Banco Europeo para la Recuperación y el Desarrollo (BERD), 13.500 millones de euros en cinco años a los países EACP con los que podrían financiar proyectos de desarrollo económico que les ayudaran a adaptarse a las nuevas condiciones del mercado. Para la región de África Occidental, se destinó un compromiso de unos 6.500 millones de euros para 2015-2020 como ayuda al comercio (Comisión Europea, 2002; ONU, 2022).

A pesar de ello, las técnicas de negociación empleadas por la UE en relación con los AAE fueron, en gran medida, percibidas por los países africanos como un chantaje o un ultimátum, ya que estos sintieron que se les presionaba para que firmaran los AAE o se enfrentaran al cese de la ayuda económica del FED. Además, los debates en el seno de la Ronda de Desarrollo de la OMC y las negociaciones de los AAE sugerían que el aumento de la financiación para el desarrollo, especialmente en infraestructuras, podría compensar las pérdidas derivadas de la mayor apertura de las economías africanas. Los gobiernos africanos se encontraron en una posición para nada envidiable, pues necesitaban conocer mejor las consecuencias de firmar o no los AAE y, al mismo tiempo, se enfrentaban a la presión de la UE y de los exportadores nacionales para que lo hicieran.

La UE insistió constantemente en que, a falta de los AAE, la única opción legal era utilizar el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), lo que implicaba un aumento de los aranceles para las exportaciones africanas a la UE. Muchos consideraban este escenario como una “pesadilla en ciernes”, tal y como expresó una asociación camerunesa de productores de plátanos (Pefok, 2007). La presión se intensificó, y el sector privado africano temió repercusiones desproporcionadas, sobre todo por la pérdida de acceso a los mercados del té, el cacao, la carne de vacuno, la uva, el pescado y los productos pesqueros.

Algunos países africanos acusaron a la UE de imponer unas fechas límite para presionar a los países EACP para que hicieran más concesiones en materia de acceso al mercado (Gerrit y Orbie, 2009). Las ONG africanas y europeas acusaron a la UE de “trucos sucios” y

“tácticas intimidatorias”, afirmando que estaba “obligando” a los países EACP a firmar acuerdos que no deseaban realmente (Financial Times, 2008).

La necesidad imperiosa de ser compatibles con la OMC obligó a que las negociaciones se centraran más específicamente en la voluntad política de lograr la sostenibilidad en todo el comercio (SAT, por sus siglas en inglés) mediante la liberalización arancelaria. Este cambio en las negociaciones se centró en un subconjunto de países cuyas exportaciones de productos básicos a Europa gozaban de márgenes preferenciales y cuyos gobiernos dependían menos de los aranceles fronterizos, por lo que mostraban una menor preocupación por las posibles pérdidas de ingresos asociadas al comercio.

Además, el enfoque de la UE insistía en que el desarrollo para la erradicación de la pobreza y el desarrollo económico podían alcanzarse mediante la liberalización del comercio y la inversión. Por el contrario, el punto de vista de los países EACP insiste mucho en la transformación estructural de las economías EACP como medio plausible de permitirles ampliar y diversificar el comercio de productos de alto valor añadido, alcanzando los tres objetivos finales subyacentes en el Acuerdo de Cotonú.

Otra parte poco razonable de las negociaciones fue el hecho de que el AAE se centrara en alcanzar el SAT en los bienes. Esto constituyó un fuerte incentivo para las concesiones de los países EACP. Al principio de las negociaciones, se ofreció a los países EACP un acuerdo bien elaborado que reflejaba los objetivos políticos de cada país, como la protección de los ingresos, el empleo nacional, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. El incentivo SAT también es problemático en el caso de las futuras zonas de libre comercio (ZLC). Mientras que la irracionalidad de las concesiones por motivos puramente estadísticos puede tener repercusiones mínimas en los ingresos o la producción debido a las escasas importaciones procedentes de la UE, es probable que los futuros socios de las ZLC —con importaciones mucho mayores que hacen que las amenazas comerciales sean más pronunciadas— exijan a los países EACP el mismo tratamiento, línea por línea.

Un informe del Instituto de Estudios para el Desarrollo elaborado

por Stevens y Kennan (2005) reveló que los países EACP podrían perder más del 40% de sus ingresos arancelarios debido a las importaciones de la UE, lo que pone de manifiesto los efectos adversos de los acuerdos recíprocos prematuros.

Al darse cuenta de que las negociaciones de los AAE se acercaban a la fecha límite, a finales de 2008, la UE defendió con éxito que los países EACP debían liberalizar el 80% de sus importaciones procedentes de la UE en un plazo de 15 años. Esto se basa en un umbral de liberalización total UE-EACP del 90%, combinado con la oferta de la UE de un trato libre de aranceles y cuotas (Kwa et al., 2014). Así pues, la propuesta del 80% de la UE reflejaba una medida de gestión del riesgo político más que una interpretación jurídica real.

Sin embargo, la cuestión sigue siendo si los países EACP que firmaron los AAE con el umbral del 80% concedieron demasiado o demasiado poco en nombre de la compatibilidad con la OMC. El límite del 80% en valor utilizado por los socios de los AAE podría mejorarse, ya que otras posibles medidas para cumplir el requisito del SAT podrían haber proporcionado una protección significativamente mayor a algunos países EACP.

Un límite de liberalización basado en un porcentaje de líneas arancelarias, por ejemplo, no se basa en definiciones ambiguas ni depende de la elección de periodos base o fuentes de datos, dado que es poco probable que el número total de líneas de cualquier arancel nacional cambie significativamente con el tiempo, incluso con las revisiones periódicas del Sistema Armonizado. Esto facilita a los negociadores de los países EACP y a otras partes el manejo y la evaluación del nivel de liberalización del acuerdo. Aunque los AAE se presentaron inicialmente como instrumentos que podrían potenciar la integración de África, han causado más problemas a los esfuerzos de integración regional africanos de los que han resuelto. De hecho, la liberalización precipitada o prematura ha marginado aún más a los países EACP en la economía mundial.

La UE se comprometió a formalizar los AAE a pesar del bajo nivel de integración regional entre las regiones africanas en comparación con el comercio intracomunitario (Karingi et al., 2005). Por el contrario, a nivel continental, la UA, con similitudes estructurales

con la Unión Europea, incluido un Consejo, una Comisión, un Parlamento, un Tribunal de Justicia y un Consejo Económico y Cultural de la UA (Kühnhardt, 2008), siguió reclamando un enfoque continental del comercio.

Dado que muchos países africanos son miembros de más de un organismo de integración regional, la definición de integración regional podría haber sido más sencilla. Los cuatro grupos de negociación que surgieron al principio del proceso de los AAE no coincidían exactamente con los organismos de integración existentes. Así, el grupo de negociación de la SADC era mucho más pequeño que el grupo que había acordado el Protocolo Comercial de la SADC en 1996, y el grupo de la ESA era mucho más pequeño que el del Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA, por sus siglas en inglés). Esta "sacudida" es el resultado de poner fin a la doble pertenencia, lo que se considera positivo para la integración regional. Sin embargo, esto también indicaba el escaso compromiso inicial con los organismos de integración regional existentes, lo que no auguraba nada bueno para el fluido proceso interno de elaboración de posiciones comunes en relación con las cuestiones que se habían negociado —y aún deben negociarse— con la UE.

Además, la UE optó por entablar negociaciones con las seis regiones EACP en lugar de con el bloque EACP; se trata de una estrategia habitual de la táctica de divide y vencerás. La fragmentación de los acuerdos comerciales causó división en África, el Caribe y el Pacífico, lo que dificulta una integración económica más profunda. En el caso de África, los AAE desincentivan la producción de bienes manufacturados, y la UE clasifica y designa a África como exportadora de materias primas. Los AAE también han provocado trastornos en la integración regional. Por ejemplo, los países se han desviado de sus compromisos regionales para asegurarse preferencias comerciales. Además, se ha producido una divergencia de enfoque entre las distintas regiones, como la SADC y la ESA, lo que ha provocado nuevos problemas (Tandon, 2015).

Además, las pruebas sugieren una desigualdad en la relación EACP-UE y un desequilibrio de poder dentro de los AAE. A lo largo de las negociaciones, la UE se adhirió a un enfoque mercantilista,

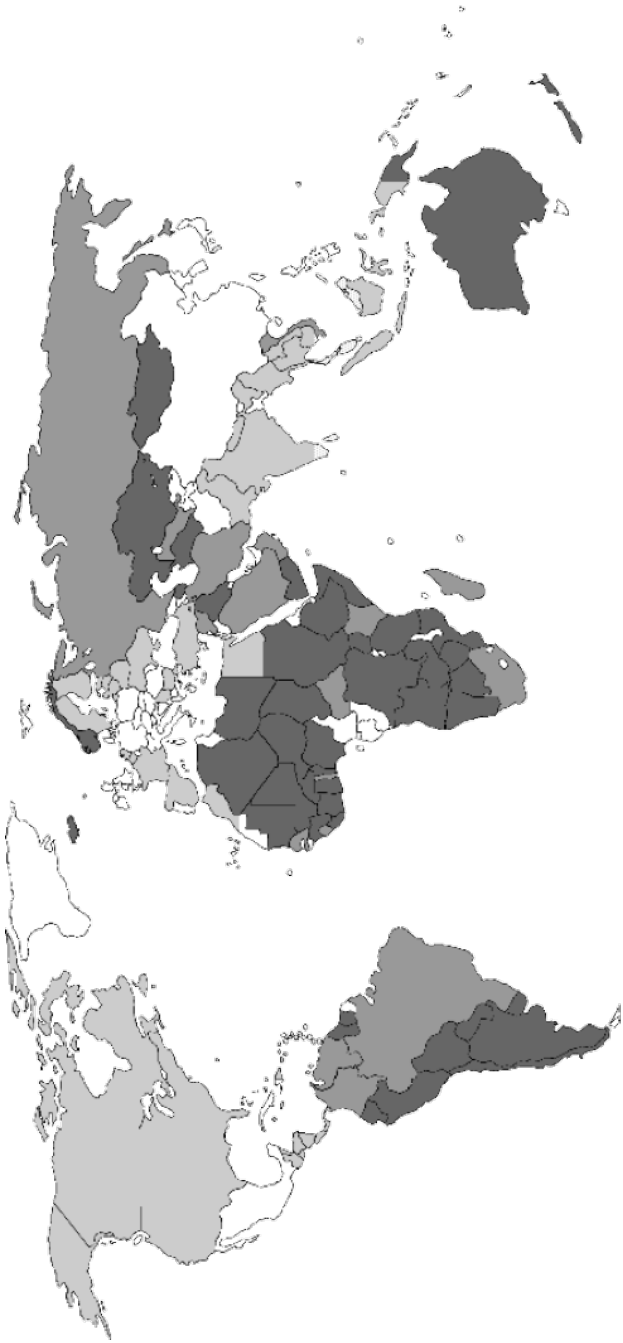
desatendiendo las necesidades de desarrollo de los países EACP. Su estrategia pretendía dominar los mercados EACP y mejorar el acceso de los productores de la UE. Estudiosos como Yash Tandon (2015) lo han caracterizado como una persistencia de las narrativas coloniales en la relación.

La diversificación prevista por los AAE aún no ha producido las mejoras esperadas para África. El mapa 2 ilustra que el continente exporta predominantemente materias primas o bienes sin procesar. De los 54 países africanos, sólo un subconjunto limitado, que incluye a Argelia, Marruecos, Sudáfrica, Egipto, Túnez, Lesoto y Suazilandia, que suman aproximadamente siete naciones, se dedica a la exportación de productos manufacturados.

Además, los AAE han encontrado dificultades para su ratificación, lo que refleja una compleja interacción de factores económicos, sociales y políticos. Un punto central de controversia gira en torno a la desigualdad percibida en los términos negociados entre países desarrollados y en desarrollo. El impacto potencial sobre las industrias nacionales es una preocupación fundamental que contribuye a las dudas a la hora de ratificar los AAE. El requisito de abrir los mercados a la competencia internacional, un aspecto central de muchos AAE, suscita el temor a una mayor competencia que podría afectar negativamente a las industrias locales, sobre todo a las que no sean competitivas a escala mundial.

Mapa 2

Países en desarrollo con dependencia de productos básicos (2019-2021)



Fuente: UNCTAD (2023).

Dependencia de productos básicos en el mundo, 2019-2021.

0-20 20-40 40-60 60-80 80-100

Las consideraciones sociales y medioambientales complican aún más el proceso de ratificación. La sociedad civil y los grupos ecologistas de Europa y África suelen expresar su preocupación por que estos acuerdos no hayan prestado suficiente atención a las normas sociales y medioambientales. Los críticos sostienen (Global Witness et al., 2021) que las disposiciones específicas pueden no abordar adecuadamente las posibles consecuencias negativas, lo que suscita preocupación por el bienestar de las comunidades locales y los ecosistemas.

La dinámica política también desempeña un papel fundamental, ya que la oposición interna de un país supone un obstáculo importante para la ratificación. Los desacuerdos entre los líderes políticos o los partidos sobre las ventajas de un AAE han provocado retrasos o incluso la negativa total a ratificar el acuerdo.

La naturaleza polifacética de los retos a los que se enfrentan los AAE en el proceso de ratificación subraya la necesidad de consideraciones matizadas que abarquen las disparidades económicas, las repercusiones sociales y medioambientales, la dinámica política, el sentimiento público y las capacidades prácticas de aplicación. La evolución del panorama del comercio internacional pone aún más de relieve la importancia de la investigación y el análisis continuos para comprender de forma exhaustiva las complejidades que rodean a los AAE.

Primos separados: el diferente trato reservado al norte de África

El relato histórico de las relaciones comerciales de la UE con los países del Norte de África se desarrolló en un contexto de complejas dinámicas geopolíticas, intereses económicos e intercambios culturales desde la era posterior a la Segunda Guerra Mundial hasta el panorama contemporáneo.

Tras la Segunda Guerra Mundial, Europa emprendió un camino de reconstrucción e integración sentando las bases de lo que más tarde se convertiría en la Unión Europea. Al mismo tiempo, tras independizarse de las potencias coloniales, las naciones norteafricanas intentaron confirmar su autonomía económica. Las décadas siguientes fueron testigo de una compleja interacción de cooperación económica y negociaciones diplomáticas entre ambos. La década de 1960 marcó una coyuntura importante, con acuerdos bilaterales entre naciones europeas y países norteafricanos para fomentar los lazos económicos. Estos acuerdos se centraban a menudo en las preferencias comerciales y trataban de abordar los desequilibrios históricos al tiempo que impulsaban el crecimiento económico. Sin embargo, surgieron problemas al intensificarse los debates sobre la distribución equitativa de los beneficios y el impacto en las industrias locales.

La consolidación de la UE en la década de 1990 aportó una nueva dimensión a estas relaciones. El Proceso de Barcelona, iniciado en 1995, pretendía establecer una zona euromediterránea de libre comercio, anunciando un compromiso de mayor integración. La posterior Asociación Euromediterránea impulsó aún más la colaboración económica, fomentando el diálogo y la cooperación en cuestiones que van desde la facilitación del comercio al desarrollo sostenible.

Numerosos estudios, como el de Cestepe et al. (2015), indican que el volumen y los resultados comerciales del Norte de África están

por debajo de las expectativas y el potencial, teniendo en cuenta el tamaño relativo de los países, las distancias geográficas a los centros de demanda y los vínculos lingüísticos y coloniales. Otros estudios subrayan la escasa integración intrarregional de la región, atribuida a estructuras de producción no complementarias y a numerosas barreras no arancelarias, que limitan aún más la integración en las cadenas de valor mundiales.

Dadush y Myachenkova (2018) sostienen que los acuerdos comerciales hicieron poco para estimular el crecimiento y la diversificación de las exportaciones en el norte de África. Destacan que los aranceles europeos ya eran bajos antes de los acuerdos y que no consiguieron liberalizar significativamente los aranceles de los productos agrícolas, donde los aranceles de la UE seguían siendo relativamente altos. Esta evolución contribuyó a un descenso de los indicadores de desarrollo; en 2002, los problemas de empleo provocaron un descenso de aproximadamente el 5% y el 6% en Túnez y Marruecos, respectivamente.

Ali et al. (2019) destacan que, en el marco del SPG, los países del norte de África han tenido acceso durante mucho tiempo a los mercados de la UE. Sin embargo, los acuerdos comerciales posteriores arrojaron resultados decepcionantes en materia de inversión extranjera directa (IED) y comercio. La importancia de las preferencias varía significativamente según el país, debido principalmente a las diferencias en la composición de las exportaciones a la UE.

Desde la conferencia de Barcelona de 1995, cuyo objetivo era establecer una zona de libre comercio entre el Norte de África y la UE, los Acuerdos de Libre Comercio (ALC) han tenido un impacto limitado en los ingresos fiscales de los Estados de Oriente Medio y Norte de África. Aunque la integración comercial mejoró, la IED no experimentó aumentos significativos. Los Estados norteafricanos sostienen que los acuerdos de Barcelona representan un desmantelamiento arancelario unilateral sin concesiones por parte de la UE, que solo beneficia a las exportaciones de la UE al Norte de África.

Dadush y Myachenkova (2018) revelan que el índice de concentración Herfindahl del norte de África indica pocos cambios

en la diversificación de las exportaciones, incluso durante el periodo anterior a la crisis (1997-2007). Argelia, que exporta principalmente productos petrolíferos a la UE, experimentó un crecimiento más lento de las exportaciones a la UE en comparación con el resto del mundo.

En el periodo de 2008 a 2016 se registró una tasa de crecimiento negativa del gas y el petróleo importados por la UE, incluidos los productos argelinos. Del mismo modo, las exportaciones tunecinas a la UE mostraron una modesta diversificación, siendo las principales la maquinaria, la ropa y el petróleo. Mientras que Túnez ganó cuota de mercado en las importaciones de maquinaria de la UE, la proporción de prendas de vestir en las exportaciones tunecinas a la UE disminuyó de 1990 a 2016.

Las exportaciones marroquíes a la UE muestran una diversificación modesta que ha mejorado en los últimos años. El país exporta principalmente a la UE equipos de transporte, maquinaria, frutas y verduras. A pesar de los AAE, el alejamiento de África de la producción primaria de bajo valor se percibe como un fracaso, con un impacto global limitado en la estructura económica del Norte de África. Los desequilibrios comerciales, la preocupación por las subvenciones agrícolas y la intrincada red de normativas que rigen el acceso a los mercados de la UE han sido temas recurrentes, mientras que los cambios económicos mundiales y los retos geopolíticos regionales también han influido en la dinámica comercial entre Europa y el Norte de África.

Otra faceta de la relación entre Europa y el Norte de África ha sido el establecimiento de Acuerdos de Asociación, que se persiguieron bilateralmente en lugar de agrupar a los países por no ser miembros de la EACP. Marruecos firmó un Acuerdo de Asociación con la UE, que entró en vigor en el 2000, con el fin de crear una zona de libre comercio y reforzar la cooperación económica. Este amplio acuerdo abarca diversos aspectos, entre ellos la liberalización del comercio de bienes y servicios. Del mismo modo, Túnez firmó un Acuerdo de Asociación con la UE en 1998, que abarca la colaboración económica, el diálogo político y la cooperación en diversos sectores. Egipto mantiene un Acuerdo de Asociación con la UE desde 2004, que refleja los objetivos de desarrollo económico compartidos y el

fortalecimiento de los lazos políticos.

En su afán por estrechar lazos con la UE, Argelia puso en marcha en 2005 un Acuerdo de Asociación que hace hincapié en la liberalización del comercio y la colaboración económica. A pesar de estos acuerdos, los retos persisten, lo que suscita un examen matizado de su impacto en las economías norteafricanas, en particular en la diversificación y el desarrollo industrial. Un análisis crítico de estos acuerdos, teniendo en cuenta su naturaleza evolutiva y los cambios geopolíticos, subraya la importancia de la investigación en curso para comprender exhaustivamente sus implicaciones para la UE y las naciones norteafricanas.

En los últimos años, la UE ha tratado de mejorar sus relaciones mediante iniciativas como la Política Europea de Vecindad y la Unión por el Mediterráneo. Estos marcos pretenden fomentar la estabilidad, la prosperidad y el entendimiento mutuo mediante una mayor integración económica. Sin embargo, persisten los debates sobre la eficacia de estas políticas y su capacidad para abordar los diversos panoramas económicos de las naciones norteafricanas.

A medida que se desarrollaba la trayectoria histórica, se hizo evidente que un proceso continuo de negociación y adaptación caracterizaba la relación entre Europa y el norte de África en materia de comercio. La narración encapsuló las consideraciones económicas y los contextos sociopolíticos que dieron forma a estas interacciones. Esta exploración histórica proporcionó una base para comprender los retos y oportunidades contemporáneos inherentes al intrincado panorama de las relaciones comerciales entre Europa y los países norteafricanos.

Reevaluar la magnitud del comercio

de África con la UE

Desde el cambio de siglo, las economías africanas han mostrado un impulso significativo, con tasas medias de crecimiento de aproximadamente el 5,4% anual entre el 2000 y 2010, que se redujeron a una media del 3,3% anual en el periodo 2010-2015. Mientras tanto, el rendimiento de la UE quedó rezagado con respecto a las economías africanas, ya que registró un 1,4% anual entre el 2000 y 2010 y se ralentizó, aún más, hasta el 1,0% anual durante los cinco años posteriores (2010-2015), por debajo de la media mundial del 3% y el 2,9% durante los dos periodos (McKinsey Global Institute, 2016).

Aunque los volúmenes comerciales africanos aumentaron a finales de la primera década del milenio, se redujeron a cerca del 2,3% del volumen mundial en la segunda, asemejándose a los niveles registrados en el 2000. Simultáneamente, la participación de las economías de la UE en el comercio mundial de mercancías cayó del 38% a cerca del 33% (UNCTAD, 2023).

A pesar del aumento de los volúmenes comerciales, el peso relativo de la UE como destino de las exportaciones africanas disminuyó del 58% en 2001 al 30% en 2017. La importancia de la UE como economía de origen de las importaciones africanas disminuyó gradualmente del 47% al 33% durante el mismo periodo. En 2017, la UE siguió siendo el principal socio comercial de África, seguida de China. Las economías africanas representan casi el 3% del comercio exterior de la UE, lo que las convierte en el tercer socio comercial más importante de la UE, junto con Suiza, después de Estados Unidos y China (UNCTAD, 2023).

Las exportaciones africanas a la UE aumentaron casi un 50% entre el primer periodo (2000-2010) y el segundo (2011-2022), pasando

de 106.000 millones de dólares a 150.000 millones, pero esto no supuso un cambio significativo en la composición de las exportaciones africanas. Las exportaciones siguieron estando sesgadas hacia los productos básicos, con productos primarios exportados que superaron los 121.000 millones de dólares en 2010 y alcanzaron un máximo de 153.000 millones de dólares en 2023, eclipsando otras categorías principales de exportación (UNCTAD, 2023).

Las importaciones procedentes de la UE aumentaron en todas las categorías, lo que se tradujo en un incremento global de 91.000 millones de dólares a 158.000 millones. El aumento más significativo en términos reales se observó en los productos minerales. Sin embargo, el incremento relativo más significativo se produjo en la categoría principal de maquinaria y productos eléctricos (aproximadamente un 40% de aumento, hasta alcanzar unos 41.000 millones de dólares) (UNCTAD, 2023).

Entre 2010 y 2017, las importaciones africanas ascendieron a 158.000 millones de dólares anuales, con una distribución más uniforme entre las distintas categorías, lo que indica una composición más diversificada de las exportaciones de la UE a África. Las principales importaciones procedentes de la UE estuvieron dominadas por los productos procesados y manufacturados, con maquinaria y productos eléctricos —que alcanzaron los 103.000 millones de dólares en 2010 y aumentaron marginalmente hasta los 104.000 millones en 2022—, transporte y productos químicos, con una media de 37.000 millones de dólares en 2022, por debajo de los 35.000 millones de dólares en 2010 de las importaciones africanas procedentes de la UE (UNCTAD, 2023).

Las grandes asimetrías entre la UE y África van más allá de la importancia económica y abarcan el comercio y la IED. También existen asimetrías de poder, ya que la UE posee sólidas estructuras institucionales que les otorgan ventaja en las negociaciones, una burocracia bien dotada de recursos y un equipo negociador altamente cualificado bajo la autoridad de la Comisión Europea. En cambio, muchos países africanos carecen de las estructuras operativas, los conocimientos técnicos y los recursos humanos altamente cualificados necesarios para una negociación eficaz, lo

que proporciona a la UE una ventaja sustancial a la hora de elaborar acuerdos comerciales para la región africana (Adebajo y Whiteman, 2012; Lopes, 2020).

En julio de 2018, la UE había entablado 21 negociaciones de ALC, incluidas dos con países africanos: Túnez y Marruecos. Además, se están negociando otros diez acuerdos relacionados con el comercio. Desde 2017, la UE ha concluido con éxito negociaciones de ALC con Armenia, Canadá, Japón y Vietnam (Lopes, 2020). Estos amplios acuerdos abordan diversas facetas, como la reducción y eliminación de aranceles, la supresión de barreras no arancelarias, la apertura de las licitaciones públicas a entidades extranjeras, normas sobre propiedad intelectual, empresas estatales, indicaciones geográficas y capítulos dedicados al comercio y el desarrollo sostenible.

Varias cláusulas de inversión del Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) entre Canadá y la UE son especialmente innovadoras, con disposiciones fundamentales meticulosamente esbozadas para mejorar la claridad interpretativa. Todos estos acuerdos prevén la creación de un órgano permanente de arbitraje de inversiones para tratar las disputas entre inversores y Estados, lo que supone un cambio con respecto al actual sistema ad hoc (Garbe, 2011). Esto contrasta fuertemente con el tipo de acuerdo alcanzado con los africanos, a pesar de que los volúmenes de comercio con África son sustanciales, superando a los países antes mencionados.

En 2022, las exportaciones de la UE a África ascendieron a 203.000 millones de dólares y las importaciones a 174.000 millones, lo que supone la balanza comercial positiva más importante de la UE (29.000 millones). Japón es el segundo socio comercial más importante de Europa en este contexto, mientras que Vietnam representa el déficit comercial más profundo para la UE entre estos países (UNCTAD, 2023).

En consonancia con sus homólogos africanos, las principales categorías de exportación de la UE en todos los países incluyen maquinaria, productos eléctricos, transporte e industrias químicas y afines. En particular, las importaciones de la UE procedentes de África consisten principalmente en productos primarios. Los patrones de importación de otros países de la muestra varían según las economías individuales.

Datos recientes (Global Affairs Canada, 2021) indican que Canadá está a la cabeza de las relaciones de inversión mutua, con un volumen de existencias de IED repartido casi a partes iguales entre ambas economías (296.000 millones de dólares de existencias de la UE en Canadá y 278.000 millones de dólares de existencias canadienses en la UE). Sin embargo, el volumen de las existencias de la UE en Canadá sólo es superado por las de África.

Los datos económicos subrayan que las economías africanas han ganado una relativa fuerza económica mundial desde la firma del Acuerdo de Cotonú en el 2000. A pesar de la disminución del poder mundial de la UE y de su importancia comercial en África, sigue siendo el socio comercial más importante para las economías africanas, ocupando el tercer lugar en la clasificación general. Aunque el continente africano representa un mercado más importante que las economías clave con acuerdos comerciales recientes (Canadá, Japón y Vietnam), los patrones comerciales con África siguen dependiendo de las exportaciones de productos básicos.

AfCFTA: un cambio de paradigma

en la dinámica comercial africana

El regionalismo en África presenta un panorama heterogéneo, caracterizado por la existencia de iniciativas formales y el solapamiento de miembros en diversas organizaciones regionales. Esta complejidad, identificada por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (UNECA, por sus siglas en inglés) (Mangeni y Atta-Mensah, 2022), plantea retos a la hora de profundizar en la integración económica regional. La puesta en marcha de la trascendental AfCFTA podría contribuir en cierta medida a reducir esta complejidad.

Como elemento fundamental en el desarrollo de la ambiciosa Agenda 2063 de la UA, la AfCFTA es ejemplo de dedicación de África en fomentar la integración económica. Sus orígenes se remontan a la XVIII Sesión Ordinaria de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la UA, celebrada en Addis Abeba (Etiopía) en enero de 2012, donde se tomó la decisión de establecer una zona de libre comercio. Al mismo tiempo, se adoptó el Plan de Acción para Impulsar el Comercio Intraafricano como iniciativa clave para promover el crecimiento socioeconómico y el desarrollo en todo el continente. En esencia, la AfCFTA aspira a agilizar el comercio entre países africanos y elevar la posición del continente en el comercio mundial fortaleciendo una voz unificada y un espacio político en las negociaciones comerciales internacionales.

La AfCFTA pretende crear un mercado africano único de bienes y servicios y facilitar la circulación de personas dentro del continente. Además, el acuerdo pretende liberalizar el mercado de bienes y servicios a través de sucesivas rondas de negociaciones, contribuir a la circulación de capitales y recursos naturales y sentar las bases para una Unión Aduanera Continental en el futuro. Pretende fomentar el desarrollo socioeconómico sostenible e integrador, la

igualdad de género y la transformación estructural, al tiempo que mejora la competitividad de las economías de los Estados Partes tanto en la escena continental como en la mundial.

Firmado formalmente el 21 de marzo en Kigali (Ruanda), el acuerdo AfCFTA entró en vigor el 30 de mayo de 2019. Posteriormente, en julio de 2019, se lanzaron en Niamey (Níger) los Instrumentos Operativos que rigen el comercio en el marco del régimen AfCFTA, lo que supuso un paso crucial en la operatividad del acuerdo. El comercio en el marco del régimen AfCFTA comenzó el 1 de enero de 2021, lo que constituye un hito significativo.

Negociar colectivamente en el marco de la AfCFTA refuerza significativamente el poder de negociación de África en los debates sobre el comercio mundial. La voz unificada de la AfCFTA refuerza la posición negociadora de África, dificultando a los socios externos la explotación de las divisiones entre los países miembros (Lopes, 2020). Al mismo tiempo, la diversidad dentro de la AfCFTA contribuye al atractivo de África como socio comercial global (Mangeni y Atta-Mensah, 2022). Al fomentar las economías de escala en un mercado que cuenta con más de mil millones de personas, junto con una actividad económica intraafricana más fluida, la AfCFTA puede aumentar significativamente el atractivo del mercado africano para los socios externos.

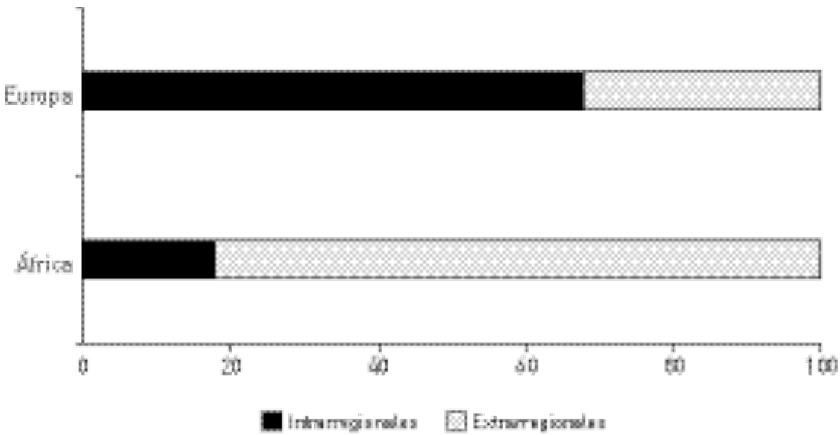
El énfasis de la AfCFTA en la armonización de las políticas y normativas comerciales agiliza los procesos de negociación, presentando a los socios externos un marco más coherente. Esta coherencia aumenta la previsibilidad de la AfCFTA, haciéndola más atractiva para los posibles colaboradores (Lopes, 2020). Esto también contribuirá a impulsar el comercio intraafricano, que actualmente es limitado.

Los datos empíricos de Mevel (2020) muestran que las exportaciones e importaciones intraafricanas representan solo el 16,4% y el 13,3% del total de exportaciones e importaciones, respectivamente. Un informe de la UNECA (2018) muestra que las exportaciones intraafricanas como porcentaje de las exportaciones africanas aumentaron de alrededor del 10% en 1995 a cerca del 17% en 2017 (gráfico 4). Sin embargo, sigue siendo bajo en comparación con los niveles de Europa (69%), Asia (59%) y

América del Norte (31%).

Gráfico 4

Exportaciones africanas intrarregionales y extrarregionales (2020), porcentaje de las exportaciones totales (2020)



Fuente: Estadísticas de la UNCTAD y cálculos del autor.

Parte de la dificultad del comercio intraafricano se debe a que los mercados son pequeños, están fracturados y, en parte, aislados. Muchos países africanos recurrieron a estrategias de desarrollo tras obtener la independencia, entre ellas la creación de Comunidades Económicas Regionales (CER). Sin embargo, varias CER tienen miembros que se solapan y pueden aumentar las complicaciones en lugar de facilitar las relaciones comerciales entre los países africanos (UNCTAD, 2020). Los elevados costes comerciales también han limitado el comercio intraafricano, desviándolo hacia canales predominantemente informales y obstaculizando el desarrollo de cadenas de valor regionales. Los retos predominantes, incluidos los elevados aranceles con una media del 8,7%, y las formidables barreras no arancelarias, como infraestructuras

inadecuadas, normativas onerosas y procesos aduaneros engorrosos, crean obstáculos significativos para el comercio intraafricano y extraafricano.

Un estudio de la UNECA de 2018 proyecta un futuro prometedor, sugiriendo que la implementación de la AfCFTA podría amplificar el comercio intraafricano en un 40% para 2040. Este aumento potencial podría elevar la cuota de las exportaciones dentro del continente del 17% a aproximadamente el 25% de las exportaciones totales, lo que supondría un impacto transformador en el panorama comercial de África.

La AfCFTA también ha influido y seguirá influyendo en las relaciones comerciales exteriores de África, especialmente con la UE. Aunque la UE ha respaldado formalmente la AfCFTA e incluso se ha comprometido a prestar un importante apoyo financiero para su aplicación, algunas de sus acciones en torno al comercio en África están socavando este apoyo.

Cuando los países africanos participan en el comercio intracontinental, intercambian más productos manufacturados y procesados, lo que facilita la transferencia de conocimientos y crea valor adicional. Sin embargo, el régimen comercial que rige las relaciones entre África y la UE introduce complejidades basadas en consideraciones geográficas (como que un país africano esté situado en el norte de África o bajo el Sáhara), el nivel de desarrollo (menos desarrollado o en desarrollo) y la presencia de los AAE existentes o del SPG que puedan aplicarse a las exportaciones. Inicialmente presentados como instrumentos para reforzar la integración de África, los AAE han planteado hasta ahora desafíos a los esfuerzos de integración regional. La segmentación introducida por los AAE, que distingue las relaciones comerciales entre el Norte de África y el África Subsahariana, socava los objetivos generales de la AfCFTA. Estas variaciones, existentes dentro de cada comunidad económica regional africana, a menudo fuerzan a los países africanos a una difícil posición en la que deben decidir entre adherirse a sus compromisos regionales o alinearse con el régimen comercial establecido por la UE.

Muchos países africanos, cautelosos ante la posible amenaza a su espacio político nacional, han optado por un enfoque comedido,

absteniéndose de compromisos más profundos con la integración. Esta postura complica los esfuerzos por establecer una unión aduanera continental. Con presiones e incentivos diversos, los gobiernos africanos muestran distintos apetitos por participar en acuerdos comerciales bilaterales recíprocos con socios externos, como la UE. Además, las tácticas y objetivos cambiantes de la UE han hecho que los gobiernos africanos duden a la hora de delegar poderes de negociación en la UA, un requisito previo fundamental para unas negociaciones comerciales eficaces de continente a continente.

Se espera que la negociación y puesta en marcha de la AfCFTA mejore la capacidad de los gobiernos africanos y de las instituciones de apoyo para navegar por complejos acuerdos comerciales, posicionándolos más eficazmente para perseguir un ALC de continente a continente con la UE.

Hasta la fecha, es probable que la estructura y la dinámica de negociación de los AAE impidan una mayor integración intraafricana y compliquen los esfuerzos por establecer una unión aduanera continental, dadas las diversas presiones e incentivos que ejerce la UE sobre los distintos países o regiones. Además, la reticencia de la UE a permitir que la UA represente a África en las negociaciones comerciales subraya aún más las complejidades que rodean a los AAE, que forman parte integral de la Estrategia Global de la UE con África. En el Norte de África, la UE está negociando al mismo tiempo acuerdos de Zona de Libre Comercio Amplia y Profunda (DCFTA, por sus siglas en inglés) con varios países.

A la luz de estos retos, África se enfrenta a una decisión crucial sobre si persistir en la práctica imperante de negociar acuerdos comerciales a escala regional y nacional, como ejemplifican los AAE, o elevar estos compromisos a escala continental.

Los datos consolidados presentados en las tablas 1 y 2 sugieren que la adopción de un enfoque panafricano podría dotar a los países africanos de una voz unificada proporcional a su influencia económica colectiva. Este enfoque, basado en una articulación conjunta de las prioridades de las políticas de comercio e inversión dentro de una agenda de desarrollo más amplia, podría remodelar la asociación con la UE para alinearla mejor con los objetivos

africanos.

Esta aportación, a su vez, encierra el potencial de una mayor integración de las empresas africanas en las cadenas de valor mundiales y un mayor valor añadido en los productos y las exportaciones. En última instancia, esto podría acelerar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en todo el continente. Además, un acuerdo colectivo de esta magnitud podría desempeñar un papel fundamental a la hora de influir en las normas comerciales mundiales, especialmente entre regiones que se encuentran en fases de desarrollo dispares.

Tabla 1

Exportaciones regionales de África a la UE

Productos	2019	2020	2021
CEDEAO	TOTAL	Todos los productos	32.140.198 22.115.904 29.744.997
CAO	TOTAL	Todos los productos	2.234.124 2.630.049 2.671.633
COMESA	TOTAL	Todos los productos	33.431.582 16.932.997 42.929.394
SADC	TOTAL	Todos los productos	34.552.819 29.510.718 44.305.310
CEMAC	TOTAL	Todos los productos	5.406.821 4.587.239 7.057.055

Tabla 2

Exportaciones regionales de la UE a África

Productos	2019	2020	2021
CEDEAO	TOTAL	Todos los productos	30.977.107 30.784.764 37.693.305
CAO	TOTAL	Todos los productos	4.771.150 4.601.585 5.061.922
COMESA	TOTAL	Todos los productos	38.140.598 35.952.039 42.900.172
SADC	TOTAL	Todos los productos	40.949.535 30.661.270 37.265.103
CEMAC	TOTAL	Todos los productos	4.787.055 4.693.487 5.375.211

Fuente: Datos extraídos del ITC stat, Centro de Comercio Internacional, Tra

Una ventaja adicional de un acuerdo comercial megarregional reside en su potencial para alinear las dimensiones externa e interna de la AfCFTA, lo cual está previsto que evolucione hacia una unión aduanera.

Como preparación para las negociaciones a nivel de la AfCFTA, se ha sugerido detener temporalmente las negociaciones en curso de los AAE (Lopes, 2020). Sin embargo, es crucial reconocer un posible inconveniente de un enfoque colectivo: la inevitable pérdida de flexibilidad de los países africanos para perseguir sus visiones nacionales únicas. Sobre la base de las ventajas señaladas y en consonancia con las perspectivas contemporáneas que vinculan el comercio y el desarrollo, un enfoque unificado crea un entorno propicio para la innovación y la ambición en las negociaciones. Esta unidad se extiende a áreas críticas como la inversión y la lucha contra los flujos financieros ilícitos, ofreciendo la oportunidad de establecer nuevas normas y fomentar un futuro más próspero para el continente africano.

Los países africanos han sido conscientes de las posibles ramificaciones contrarias al desarrollo asociadas a los AAE, principalmente debido al principio de reciprocidad. Esta reciprocidad corre el riesgo de inundar los mercados africanos con mercancías baratas procedentes de la UE, lo que supone una amenaza para los mercados incipientes y puede causar perturbaciones si no existen salvaguardas suficientes. Sin embargo, estos retos pueden generar nuevos intereses comerciales y alimentar una mayor demanda por parte de las empresas y los consumidores africanos de una integración continental más profunda, así como de unos lazos económicos más fuertes con Europa.

Un estudio exhaustivo realizado por Karingi et al. (2005) profundizó en el impacto de los AAE en el África subsahariana. Su modelo prevé un descenso de la producción de recursos naturales y de energía que irá acompañado de un aumento marginal de la pesca, los cultivos y las hortalizas. Sin embargo, el estudio subraya que estas ganancias son susceptibles de erosión en condiciones de reciprocidad total. Además, la investigación prevé un descenso sustancial de las industrias pesadas, la baja tecnología, la textil y la

confección, lo que pone de relieve los retos polifacéticos asociados a la aplicación de los AAE en la región (Karingi et al., 2005).

Muluvi et al. (2016) amplían el estudio de Karingi et al. (2005), centrándose en Tanzania, Uganda y Kenia. Revelan que las pérdidas de los AAE superan a los beneficios, especialmente para Kenia, ya que la feroz competencia de la UE sacudirá el sector manufacturero del país.

Este es también el caso de la región de la CEDEAO. Busse y Großmann (2004) estudiaron el impacto de los AAE en los países de África Occidental y descubrieron que, en la mayoría de los casos, los efectos de creación de comercio superan a los de desviación del comercio, lo que provoca déficits públicos perjudiciales.

Los AAE incorporan una cláusula de integración regional diseñada para mitigar los efectos adversos derivados de las variaciones en la agregación de países de las CER y las regiones de los AAE (Schmieg, 2020). Además, establecen normas de origen preferenciales para los productos africanos, lo que permite la acumulación de insumos y la transformación en todas las regiones de los AAE si se aplican plenamente (Grumiller et al., 2018).

A la inversa, la divergencia en los regímenes arancelarios de importación y los periodos de eliminación progresiva de las importaciones de la UE entre las distintas regiones de los AAE complica el comercio intraafricano, especialmente en el caso de los productos destinados a la transformación ulterior, lo que exige un control eficaz de las normas de origen en el comercio intraafricano. Las cláusulas de nación más favorecida (NMF) de los AAE implican que la UE se beneficiaría de reducciones arancelarias si los aranceles intraafricanos fueran inferiores a los de los productos de la UE (Grumiller et al. 2018). Además, las cláusulas de industria naciente de los AAE difieren de las cláusulas de trato único y diferenciado de la Zona de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA) (Sommer y Macleod, 2019).

La supresión de los aranceles sobre las importaciones de la UE repercute en los ingresos públicos junto con las supresiones arancelarias intraafricanas (Tröster y Janechová, 2021). Además, las negociaciones en curso entre la UE y los países del norte de

África para la celebración de acuerdos comerciales profundos y exhaustivos que incorporen la aproximación reglamentaria de las legislaciones nacionales a las normas de la UE, pueden ampliar potencialmente las diferencias reglamentarias entre las regiones africanas. Esta postura contradice los objetivos de la AfCFTA, que pretende colmar estas lagunas para fomentar un comercio y una integración intraafricanos más significativos. Dadas las intrincadas y potencialmente adversas interacciones entre la AfCFTA y los diversos acuerdos comerciales de la UE, Luke (2023) aboga por una secuenciación más estratégica de la liberalización comercial, dando prioridad a la integración intraafricana antes de que se produzca la liberalización de mano de la UE. Teniendo en cuenta que la ratificación y aplicación de los AAE aún están pendientes para varios países africanos, esto supone un nuevo punto de apertura para las negociaciones con la UE y las revisiones de los AAE aplicados[3].

En conclusión, la UA se enfrenta a una decisión crítica a la hora de configurar la trayectoria de sus relaciones comerciales, en particular con la UE. La actual dinámica comercial asimétrica y el solapamiento de los compromisos de los AAE y la AfCFTA plantean retos para el comercio intraafricano y la visión panafricana.

Para salvaguardar la integridad del mercado de la AfCFTA y minimizar la posible explotación por parte de terceros, la UA podría considerar la adopción de una estrategia similar a la del AAE de África Occidental. Este enfoque garantiza que la UE no reciba un trato más favorable a menos que se extiendan beneficios recíprocos a los Estados de África, el Caribe o el Pacífico.

La actual relación comercial con la UE plantea un dilema a las naciones africanas, que se ven obligadas a elegir entre perseguir la integración regional a través de la AfCFTA o conseguir beneficios a corto plazo de los AAE. El actual mosaico de acuerdos con la UE suscita preocupación, sobre todo en lo que respecta a los compromisos comerciales posteriores.

A la hora de avanzar, los países africanos deben dar prioridad a preservar el acceso al mercado de la UE al tiempo que buscan un acceso más profundo. Entre las justificaciones para mantener el acceso se encuentran la resolución de los problemas de desarrollo a

los que se enfrentan muchos países africanos y la alineación con el compromiso de la UE con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la erradicación de la pobreza.

Además, es crucial mantener un diálogo centrado con la UE sobre requisitos y normas estrictos, en particular para los productos agrícolas.

Estas normas y las subvenciones de la UE a sus agricultores dificultan considerablemente las exportaciones africanas de productos agrícolas y agroindustriales.

Por último, la UA debería explorar acuerdos comerciales inspirados en el Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC, haciendo hincapié en la adecuación entre la capacidad de aplicación y las obligaciones. La búsqueda de normas explícitas, en lugar de un lenguaje vago, en un acuerdo pos-Cotonú garantiza que los nuevos compromisos se ajusten a la capacidad de aplicación, fomentando un enfoque favorable al desarrollo.

Al sortear estas complejidades, la UA tiene la oportunidad de redefinir sus relaciones comerciales de forma que se dé prioridad a los intereses africanos, se alinee con los objetivos continentales y contribuya al desarrollo sostenible.

Bibliografía

Adebajo, A.

y

Whiteman, K. (

eds.

) (2012)

: The EU and Africa: From Eurafrique to Afro-Europa,

Johannesburgo, Wits University Press.

Ali, A. A.

et al.

(2019):

Towards EU–MENA Shared Prosperity (3ª ed.), Policy Center for the New South, https://n9.cl/8xmkbm.

Busse, M.

y

Großmann, H

. (2004): “Assessing the Impact of ACP/EU Economic Partnership Agreement on West African Countries”, Hamburg Institute of International Economics (HWWA), HWWA Discussion Papers nº 294, https://n9.cl/g2qwb.

CEPAL

(2005): The Cotonou Agreement: Selected Issues, Effects and Implications for Caribbean Economies, CEPAL, https://n9.cl/s33dc.

Cestepe, H.; Yildirim, E.

y

Bahtiyar, B.

(2015): “The impact of trade liberalization on the export of MENA countries to OECD trade partners”, Procedia Economics and Finance, vol. 23, pp. 1440-1445, https://n9.cl/m4wrb.

Comisión Económica para África

(UNECA/CEPA) (2018): An Empirical Assessment of the African Continental Free Trade Area Modalities on Goods, UNECA/CEPA, https://n9.cl/t19wz.

Comisión Europea

(2002): The european development fund in a few words, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, https://n9.cl/9anvs.

—

(2005): European Community trade policy towards the African, Caribbean and Pacific (ACP) countries: Trade preferences, market access and development cooperation, Directorate-General for Trade.

Dadush, U.

y

Myachenkova, Y

. (2018): Assessing the EU–North Africa Trade Agreements, OCP Policy Center, Policy Paper, https://n9.cl/dr0hn.

Financial Times

(2008): Guyana accuses Europe of trade bullying, https://n9.cl/mvtikd.

Garbe, C.

(2011): “Investment arbitration and the Canada–EU Comprehensive Economic and Trade Agreement: Time for change?”, IISD Investment Treaty News, https://n9.cl/v6ed1.

Gerrit, F.

y

Orbie, J

. (2009): Beyond Market Access for Economic Development: EU–Africa Relations in Transition, Abingdon, Routledge.

Gobierno de Canadá

(2021): Canada's State of Trade: A Closer Look at Foreign Direct Investment, Global Affairs Canada.

Global Witness

et al. (2021): NGO Recommendations on the Future EU Regulation to Address the Forest, Ecosystem, and Human Rights Impacts Associated with Products Placed on the EU Market, https://n9.cl/aeb3l.

Grilli, E. R.

(1994): The European Community and the Developing Countries, Cambridge University Press, https://n9.cl/ikd9q.

Grumiller, J.

et al.

(2018): The Economic and Social Effects of the Economic Partnership Agreements on Selected African Countries, Informe de investigación, Viena, Austrian Foundation for Development Research, https://n9.cl/k5oahe.

Karingi, S.

et al.

(2005): Economic and Welfare Impacts of the EU–Africa Economic Partnership Agreements, African Trade Policy Centre Working Paper nº 10, Comisión Económica para África (UNECA/CEPA), https://n9.cl/8yhtml.

Kühnhardt, L

. (2008): African Regional Integration and the Role of the European Union, Centre for European Integration Studies, ZEI Discussion Paper nº C184, https://aei.pitt.edu/9046/.

Kwa, A.; Lunenborg, P.

y

Musonge, W.

(2014): African, Caribbean and Pacific (ACP) Countries' Position on Economic Partnership Agreements (EPAs), Parlamento Europeo, https://n9.cl/w5y8z2.

Lopes, C.

(2020): African Union – European Union Relations: How to Develop African Agency and Consistency. Key Issues and Guidance for Negotiations.

Luke, D.

(ed.) (2023): How Africa Trades, Londres, LSE Press, https://n9.cl/cqs4o.

Mangeni, F.

y

Atta-Mensah, J.

(2022): Existential Priorities for the African Continental Free Trade Area, Comisión Económica para África (UNECA/CEPA), https://n9.cl/iuwtc.

McDonald, S.; Lande, S.

y

Matanda, D.

(2013): Why Economic Partnership Agreements Undermine Africa's Regional Integration, Wilson Center Paper y Manchester Trade, https://n9.cl/vvk8c.

McKinsey Global Institute

(2016): Lions on the Move II: Realizing the Potential of Africa's Economies, McKinsey & Company, https://n9.cl/nb125.

Mevel, S

. (2020): Call for Participation in Training and Research on Digital Trade Regulatory Integration in African Countries, Comisión Económica para África (UNECA/CEPA), https://n9.cl/b22s7.

Montoute, A., Knight, A., Martínez, J. L., Mohammed, D.,

y

Seerattan, D

. (2017): The Caribbean in the European Union–Community of Latin American and Caribbean States Partnership, Alemania, Fundación EU–LAC, https://n9.cl/92sxg.

Muluvi, A., Onyango, C., Otieno, M.,

y

Githuku, S

. (2016): "Implication of Economic Partnership Agreements (EPAs) on Kenya", Journal of World Economic Research, vol. 5, nº 3, pp. 15-25, https://n9.cl/hv6t5.

Nnamdi, K. C.

y

Iheakaram, K. C

. (2015): Impact of Economic Partnership Agreements (EPA) on African Economy: A Legal Perspective.

OMC (2007): WInforme sobre el comercio mundial. Seis decenios de cooperación commercial multilateral: ¿Qué hemos aprendido?, https://n9.cl/zgu9v.

Onguglo, B.

e

Ito, T.

(2003): How to Make EPAs WTO Compatible? Reforming the Rules on Regional Trade Agreements, European Centre for Development Policy Management, Discussion Paper nº 40, https://n9.cl/es/r/9m381.

Naciones Unidas

(2022): Resource Mobilisation Guide, Work Paper nº 17, https://n9.cl/3kkefa.

Pefok, J. D.

(2007): Cameroon: EU, CEMAC Disagree Over Trade Accord, PostNews, https://n9.cl/qw4h5.

Schmieg, E.

(2020): The African Continental Free Trade Area: Perspectives for Africa, Policy Choices for Europe, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), SWP Comment nº 10, https://n9.cl/516m5.

Sommer, L.

y

Macleod, J

. (2019): How Important Is Special and Differential Treatment for an Inclusive AfCFTA? Abingdon, Routledge.

Stevens, C.

y

Kennan, J.

(2005): EU–ACP Economic Partnership Agreements: The Effects of Reciprocity, Institute of Development Studies, https://n9.cl/r219p.

Tandon, Y.

(2015): Trade Is War: The West's War Against the World, Nueva York, OR Books.

Tröster, B.

y

Janechová, E

. (2021): The Long Journey Towards Pan-African Integration: The African Continental Free Trade Area and Its Challenges, Austrian Foundation for Development Research, Brief Paper nº 31, https://n9.cl/tptxb.

UNCTAD (2020): Trade and Development Report. From Global Pandemic to Prosperity for All: Avoiding Another Lost Decade, https://n9.cl/pvvuu.

— (2023): UNCTADStat Data Centre, https://n9.cl/j7ar9.

CAPÍTULO 9

CONCLUSIONES: UNA NUEVA ERA PARA LA AGENCIA AFRICANA

Una larga historia de asimetría

Este libro ofrece un examen exhaustivo de las complejas dinámicas que han configurado la tensa relación entre África y Europa a lo largo de los siglos. Comienza ahondando en las dimensiones emocionales que sustentan esta relación, haciendo hincapié en el perdurable legado de la historia colonial en ambos continentes.

Durante la época colonial, los africanos, convencidos de los beneficios del dominio europeo, abrazaron las nuevas culturas de Occidente, iniciando un angustioso patrón histórico que aún perdura. La expansión europea en África se basó en la búsqueda de poder político y económico a través de la colonización que reflejaba las dinámicas de poder que ejercían en sus propios territorios. El lenguaje se utilizó como herramienta para afirmar la superioridad europea, perpetuando una narrativa que tergiversaba y minimizaba el tamaño y los logros de desarrollo del continente, creaba así estereotipos duraderos sobre África que ayudaron a justificar la conquista colonial y la explotación basada en la raza.

El libro invita a los lectores a replantearse esta narrativa y a reconocer estas realidades matizadas: la difícil geografía de África no representa con exactitud la actividad humana y el desarrollo en el continente, las evaluaciones económicas del continente deben ampliarse para abarcar su verdadera dotación de recursos y la floreciente población joven del continente debe reconocerse como una potencial reserva mundial de talento. Además, es necesario reevaluar los legados coloniales que determinan la evaluación de riesgos en el continente, evitando sesgos.

En este sentido, el argumento a favor de reconfigurar las relaciones África-UE va en paralelo a la obligación de que todos los países cooperen para abordar los BPG más débiles, como la mitigación del cambio climático. El trabajo de Scott Barrett, Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods (2007), subraya que los BPG que ni rivalizan ni se excluyen con el grado de interconexión necesario para fomentar la cooperación entre África y Europa. El

espectro de los BPG, desde el mejor esfuerzo individual hasta el eslabón más débil y el esfuerzo agregado, ofrece una perspectiva matizada, en consonancia con los diversos retos de los países.

Las dimensiones históricas exploradas en el capítulo 2 sentaron las bases para comprender la influencia de los marcos de ayuda y caridad que han dominado los discursos sobre el desarrollo africano durante el último siglo, analizados en el capítulo 3. El colonialismo contribuyó a crear la percepción de África como un receptor que necesitaba ayuda en lugar de como un participante activo en su propio desarrollo, una visión que, a su vez, contribuyó a la insuficiencia de los programas de ayuda para abordar la tan necesaria transformación estructural del continente.

El hecho de no tener en cuenta las distintas prioridades nacionales, las dinámicas políticas y los matices contextuales dio lugar a un sistema de desarrollo internacional defectuoso que premiaba inadvertidamente los "buenos resultados" —los países que cumplían la extensa lista de condiciones impuestas por las instituciones de Bretton Woods—, mientras que no abordaba los retos específicos a los que se enfrentaba cada país. Este punto ciego fomentó la perpetuación de modelos de ayuda basados en la caridad que han seguido disminuyendo y degradando a África, reforzando la imagen estigmatizada de continente de miseria perpetua, incapaz de afrontar sus retos de forma independiente.

Lamentablemente, esta conducta ha persistido. Por ejemplo, un análisis crítico de los ODM introducidos a principios de la década de los 2000 revela la ausencia de objetivos basados en la realidad contextual que fomenten la responsabilidad, la apropiación y los programas orientados a resultados. Más allá de los ODM, el capítulo 3 subraya la importancia de abordar las responsabilidades históricas, así como la justicia y la equidad en la financiación compensatoria. También se analizan los marcos de gobernanza.

Un examen crítico del énfasis tradicional en la "buena gobernanza" como panacea para el crecimiento económico y el desarrollo revela los defectos fundamentales de este enfoque. La crítica subraya la necesidad de un enfoque más matizado y global, que lleve el discurso de la gobernanza más allá de la retórica de la corrupción, la equidad de los procedimientos y la eficiencia en la toma de

decisiones para abarcar una perspectiva más amplia y sistémica que se centre en resultados tangibles de desarrollo. Por ejemplo, la lucha contra la corrupción exige más sofisticación que las casillas de verificación y los eslóganes. Se advierte a los líderes africanos de que no adopten discursos superficiales para ganarse el favor y el reconocimiento. En su lugar, deben cultivar la capacidad analítica para tener un pensamiento crítico independiente.

Es esencial que tanto europeos como africanos abandonen los grandes escenarios y los compromisos poco realistas, abogando en su lugar por objetivos pragmáticos que puedan alcanzarse de forma realista en un plazo determinado. La combinación adecuada de actitudes e incentivos se explica en los diez principios por defecto para el desarrollo de capacidades de Lopes y Theisohn (2003) (figura 1).

El capítulo 4 explora cómo la teoría económica de la ventaja comparativa, establecida en la época colonial, también ha desempeñado un papel importante en la perpetuación de una dinámica de poder desigual entre Europa y África. Este modelo, a menudo presentado como neutral, considera que los productos básicos salen de África mientras que los productos manufacturados de mayor valor se importan. Esta idea refuerza supuestos erróneos sobre las economías africanas y no reconoce ni su verdadera complejidad ni sus matices. El análisis demuestra cómo se han minimizado estos defectos en la interpretación de la teoría de la ventaja comparativa que perpetúa una arquitectura sesgada de las relaciones entre Europa y África que no refleja con exactitud la dinámica del comercio y la colaboración entre ambas entidades.

Es evidente, por ejemplo, que términos como “preferencias” hundían sus raíces en el marco colonial, coaccionando a las entidades africanas para que sirvieran a objetivos extranjeros a expensas de su propio bienestar. Los efectos adversos de este sistema comercial, que perjudicaba a los países africanos, siguen resonando en las políticas económicas contemporáneas. La necesidad de políticas industriales activas se vio constantemente relegada por las “preferencias” que las potencias europeas tenían por las materias primas, incentivadas mediante una sofisticada red de normas y aplicaciones de las ayudas. Esto restó importancia al

imperativo de que los países africanos establecieran capacidades de producción específicas para una participación e integración efectivas en las cadenas de valor mundiales.

Como consecuencia, el multilateralismo se enfrenta ahora a retos de legitimidad y la OMC se está viendo cada vez más marginada, lo que da lugar al neoproteccionismo y a tensiones comerciales. La importancia de un proteccionismo inteligente impulsado por políticas de crecimiento de las economías queda ejemplificada en la experiencia del Sudeste Asiático. La aplicación de políticas industriales más sólidas orientadas a la exportación contribuyó a garantizar el rápido crecimiento de la región. Para los países africanos que aspiran a seguir la trayectoria de desarrollo del sudeste asiático, es imprescindible contar con un sólido apoyo estatal y marcos estratégicos de política industrial.

También hay que abordar los retos que suponen las inversiones extranjeras y la fuga de capitales, que están drenando los recursos de África. Se necesitan medidas que ayuden a frenar esta hemorragia financiera y repatriar los activos robados. La evolución de la economía mundial exige recalibrar el paradigma de la ventaja comparativa para abarcar factores tales como las consideraciones de seguridad, la deslocalización y las prácticas de producción sostenibles.

Como parte de este proceso, es vital evaluar las alianzas estratégicas esgrimidas por los países europeos, como los acuerdos comerciales bilaterales, que amplifican sus intereses económicos y perpetúan el statu quo. Del mismo modo, es preciso reevaluar el impacto del régimen de propiedad intelectual en las trayectorias de desarrollo de los países en desarrollo.

Figura 1

Los diez principios básicos para el desarrollo de capacidades

10 PRINCIPIOS BÁSICOS PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

1 ***No te precipites***

El desarrollo de capacidades es un proceso a largo plazo. No admite presiones para obtener resultados o soluciones rápidas o a corto plazo.

2 ***Respeta el sistema de valores y fomenta la autoestima***

La imposición de valores ajenos puede minar la confianza. El desarrollo de capacidades se basa en el respeto y la autoestima.

3 ***Analiza a nivel local y global; reinventa a nivel local***

No hay modelos preestablecidos. El desarrollo de capacidades se basa en el aprendizaje voluntario, con un compromiso e interés genuinos. El conocimiento no se puede transferir, hay que adquirirlo.

4 ***Cuestiona las mentalidades y las desigualdades del poder***

El desarrollo de capacidades no es neutral en cuanto al poder, y cuestionar las mentalidades y los intereses creados es difícil. El diálogo franco y una cultura colectiva de transparencia son pasos esenciales.

5 ***Piensa y actúa en términos de resultados sostenibles en materia de capacidades***

Las capacidades son el núcleo del desarrollo: cualquier línea de acción debe promover este fin. Los líderes responsables inspirarán a sus instituciones y sociedades a trabajar en consecuencia.

6 ***Crea incentivos positivos***

Los motivos y los incentivos deben estar en consonancia con el objetivo del desarrollo de capacidades, entre otras cosas mediante sistemas de gobernanza que respeten los derechos fundamentales. El empleo en el sector público es uno de los ámbitos concretos en el que las distorsiones plantean obstáculos importantes.

7 ***Incorpora aportaciones externas en las prioridades, los procesos y los sistemas nacionales***

Las aportaciones externas deben corresponder a la demanda real y ser lo suficientemente flexibles como para responder a las necesidades y agendas nacionales. Cuando los sistemas nacionales no sean lo suficientemente sólidos, deben reformarse y reforzarse, no eludirse.

8 ***Aprovecha las capacidades existentes en lugar de crear otras nuevas***

Esto implica el uso primordial de los conocimientos especializados nacionales, la reactivación y el fortalecimiento de las instituciones nacionales, así como la protección del capital social y cultural.

9 ***Mantén el compromiso en circunstancias difíciles***

Cuanto más débil es la capacidad, mayor es la necesidad. Las capacidades bajas no son un argumento para retirarse o para impulsar agendas externas. Las personas no deben ser rehenes de una gobernanza irresponsable.

10 ***Rinde cuentas a los beneficiarios finales***

Todo gobierno es responsable ante su pueblo y debe fomentar la transparencia como instrumento primordial de la rendición de cuentas pública. Cuando la gobernanza es insatisfactoria, es aún más importante afianzar el desarrollo firmemente en la participación de las partes interesadas y mantener los puntos de presión para lograr un sistema de rendición de cuentas inclusivo.

Fuente: Lopes y Theisohn (2003).

Las décadas perdidas

del desarrollo en el siglo XX

El final de la década de 1980 marcó un punto de inflexión en el interés estratégico de la UE por África. Si bien hasta entonces se centraba principalmente en explotar el potencial económico del continente, Europa comenzó a preocuparse por la geopolítica, la seguridad y los movimientos migratorios de la región. Sin embargo, persistieron los desequilibrios estructurales y se siguieron desatendiendo las necesidades de desarrollo socioeconómico de África y sus cambiantes patrones comerciales. En resumen, la nueva Asociación África-Europa se esforzó por conciliar las desigualdades fundamentales entre los socios, lo que condujo a una mayor marginación del continente.

El capítulo 5 centra su atención en las repercusiones de estas décadas de desarrollo perdidas del siglo XX. La aplicación de los PAE en los países africanos y, más tarde, en los latinoamericanos, demostró claramente la desconexión entre las supuestas intenciones de las instituciones de Bretton Woods y las terribles realidades a las que se enfrentaban estos países. Aunque los PAE pretendían introducir reformas de libre mercado para impulsar el desarrollo socioeconómico, el Consenso de Washington que promovían les otorgó una influencia sin parangón que garantizó que la influencia externa siguiera limitando a las economías africanas. Las condiciones vinculadas a los paquetes de ayuda formulados por las instituciones financieras internacionales redujeron la autonomía política, obligando a los países a sumarse al camino de reestructuración económica predefinido.

África se llevó la peor parte de ese enfoque mal concebido del PAE, su PIB se estancó, las inversiones cayeron en picado y las cuotas de exportación disminuyeron significativamente.

El desequilibrio de poder imperante en las estructuras de gobierno de las instituciones de Bretton Woods es también evidente. A nivel ideológico de representación y de respuesta a las crisis, los intereses de los países ricos, muchos de ellos europeos, han prevalecido sistemáticamente sobre los de los países más pobres, en su mayoría africanos. Más recientemente, el diferente trato mostrado durante la pandemia y las repercusiones económicas y financieras de la guerra en Ucrania son un testimonio flagrante de esta desigualdad, y ponen de relieve las cuestionables prácticas de la actual arquitectura financiera internacional.

Es evidente que la rica diversidad de África en materia de desarrollo ha chocado con la imposición de recetas políticas estandarizadas. Lamentablemente, este mismo enfoque es evidente en los marcos que rodean a los ODM y los ODS. En lugar de liberar a África de la camisa de fuerza de los PAE desplazando el centro de atención de las políticas prescriptivas a los objetivos, la traducción irreflexiva de los objetivos aplicables a nivel mundial en marcos nacionales, sin tener en cuenta los diversos contextos socioeconómicos, ha perpetuado el estigma de una África ostensiblemente incapaz de alcanzar los objetivos aprobados universalmente.

La UE ha desempeñado un papel crucial en la configuración de estas estrategias de desarrollo. Su apoyo a la condicionalidad a través de los PAE como instrumentos para dar forma a las políticas económicas africanas, seguido de un cambio hacia políticas centradas en objetivos, refleja una evolución dinámica que consideraba la necesidad de enterrar los fracasos y engendrar nuevas interpretaciones que justificaran su intervencionismo. Como resultado, la postura de la UE obstaculizó inadvertidamente la exploración de diversos marcos económicos y soluciones políticas innovadoras para abordar los retos del desarrollo africano.

El contragolpe: reforzar

el papel de África en la escena mundial

El capítulo 6, titulado “El buen samaritano perdió el rumbo”, se refiere metafóricamente a cómo, con el paso del tiempo, Europa se ha desviado de la postura benevolente y altruista que adoptaba antes en sus interacciones poscoloniales con África de manera sistemática. La lógica colonial que sustenta la formación comercial África-UE en la era pos-Cotonú, por ejemplo, refleja un enfoque paternalista que se camufló con numerosos programas y decisiones políticas que prometían aportar crecimiento sostenible y transformación económica.

Este paternalismo queda patente en los numerosos casos en los que Europa ha actuado unilateralmente. Por ejemplo, en noviembre de 2023, la UA y la UE tenían prevista su tercera reunión ministerial de asuntos exteriores en Bruselas. Lamentablemente, sólo una semana antes de la cita programada, esta fue aplazada. Los motivos del aplazamiento siguieron siendo imprecisos, posiblemente otro indicador de los retos a los que se enfrenta la asociación en un contexto mundial impredecible. Sin embargo, dos reuniones ministeriales anteriores sufrieron contratiempos similares, lo que sugiere un patrón más que un episodio.

África, por su parte, está tomando medidas para reforzar su posición en el ámbito de la negociación mundial. Aunque la UA carece actualmente de un mandato directo para representar a los Estados miembros a escala mundial, ha invertido en diversos formatos para amplificar su influencia. Un ejemplo son las Posiciones Comunes Africanas (PAC), en las que los Estados africanos, bajo el liderazgo de la UA, deciden una respuesta colectiva a cuestiones globales como la agenda de la ONU para después de 2015, el cambio climático, la eficacia humanitaria, la migración y la reforma del CSNU. Entre las iniciativas recientes de

la UA se incluyen el nombramiento de representantes para las negociaciones políticas o la obtención de una moratoria de la deuda, el acceso al capital para la recuperación del COVID-19 o la adquisición conjunta de vacunas.

En septiembre de 2023, la UA logró un hito importante al conseguir la condición de miembro permanente del G20 (que esperamos que pronto pase a llamarse G21), lo que subraya la creciente importancia estratégica de África en la escena mundial. Tras este logro, en noviembre del mismo año, el Grupo Africano de las Naciones Unidas en Nueva York consiguió una hazaña notable: obtener el apoyo unánime de 125 países del Sur Global a una resolución sobre sistemas fiscales. Fue uno de los casos más notables de la división norte-sur en una votación de la Asamblea General de la ONU.

Estos notables avances no sólo significan el firme rechazo del continente a la marginación, sino también su decidido compromiso de configurar el discurso e influir en la toma de decisiones al respecto de la economía mundial. Sin embargo, a pesar de estos éxitos, al continente le queda mucho trabajo por hacer. Para aprovechar todo el potencial de la pertenencia al G20 es necesario que la UA establezca mecanismos eficaces para dar forma a la agenda y contribuir a ella. Esta tarea supone una prueba de fuego para la capacidad de la UA de representar a sus Estados miembros en los foros internacionales, un ámbito en el que su mandato es intrínsecamente limitado. La capacidad de la UA para navegar y contribuir de forma significativa a los debates globales del G20 determinará, sin duda, su eficacia a la hora de promover los intereses colectivos de sus miembros en la escena internacional.

Estos esfuerzos africanos, facilitados por la UA y otros medios, subrayan la disposición de África a ser un actor global a pesar de los retos económicos, políticos y de seguridad. Pero la UE parece percibir esta postura unificada africana como un retroceso, en parte porque choca con el paradigma de la ayuda establecido en la relación UE-África y pone en tela de juicio la dinámica dador-receptor y los métodos del palo y la zanahoria.

Además, la ausencia de una estrategia global por parte de la UA está impidiendo que África desempeñe un papel más proactivo en

sus alianzas exteriores y poniendo a los países africanos en desventaja. Esto puede observarse en las negociaciones con la UE, en las que, a pesar de que las posiciones comunes africanas sobre migración, acceso a la energía, adaptación al clima y acceso a vacunas demuestran la asertividad africana, los países africanos han tenido dificultades para formular prioridades estratégicas con la UE más allá de propuestas temáticas y reactivas.

A pesar del rechazo a la agenda de valores de la UE en materia de gobernanza, África también se enfrenta a sus propios retos de gobernanza. Los recientes golpes de Estado, las manipulaciones constitucionales y las irregularidades electorales ponen de manifiesto estos retos. La UA y sus Estados miembros luchan por utilizar estructuras como la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad, el Mecanismo Africano de Revisión por Pares y otras, debido a factores como la internacionalización de los conflictos, la propagación de la insurgencia y la falta de liderazgo político continental (Handy y Djilo, 2021).

Este es un momento oportuno para cambiar el statu quo porque la situación política mundial está cambiando y Europa está recalibrando su postura hacia África como consecuencia de una serie de factores, entre ellos el creciente papel de China en el comercio y la industria mundiales. Europa pretende “reducir riesgos” y estimular el crecimiento en sectores específicos, al tiempo que invierte en campos críticos como las baterías y los chips. Al mismo tiempo, los debates sobre la autonomía estratégica y el desarrollo del sector europeo de defensa y seguridad están cobrando importancia.

Para salvaguardar sus intereses en África y mantener su influencia mundial, la UE debe profundizar en las alianzas existentes y buscar otras nuevas para asegurarse un bloque de votos significativo en África. Los Estados europeos y la UE han afirmado en varias ocasiones que pretenden alejarse del planteamiento donante-ayuda-receptor y replantear la cooperación internacional como alianzas. Sin embargo, a pesar de que África da prioridad al comercio y las inversiones, en la práctica, las ofertas de ayuda en forma de subvenciones y apoyo financiero siguen siendo el punto central de la negociación.

A la hora de reconsiderar su relación y dejar atrás la lógica colonial, tanto África como Europa pueden extraer lecciones clave de sus cumbres y compromisos anteriores. Entre ellas, la crucial importancia de un proceso preparatorio conjunto para alcanzar una toma de decisiones eficaz, aclarando el objetivo principal de la cumbre, definiendo el tipo de interacción y acordando los canales de recursos financieros. Un paquete de reformas y unos procesos preparatorios conjuntos podrían potenciar la voz de las partes interesadas, mejorar el diseño y el impacto de las iniciativas y fomentar la igualdad entre los socios. Por el momento, estas perspectivas se han visto limitadas por una UE dominante que puede elegir a sus interlocutores africanos gracias a la fragmentación que fomenta en sus acuerdos con el continente africano.

Es necesario restablecer las relaciones tradicionales para hacer frente a los crecientes desafíos a los que se enfrenta el mundo, entre los que destaca la crisis migratoria. En el capítulo 7, la atención se centra en el intrincado entramado de la migración, revelando una perspectiva que desafía la visión convencional de la opinión pública europea de África como un continente en éxodo masivo. Al profundizar en la gran cantidad de datos disponibles, se desvela una historia llena de matices, que acentúa el papel relativamente modesto de África en la población migrante mundial, en comparación con otras regiones.

Surge una revelación notable. Mientras que el discurso europeo sobre el crecimiento de la población africana y la emigración es de carácter neomalthusiano y está plagado de discursos sobre la escasez, la incapacidad y el desempleo, la realidad es que la mayoría de los emigrantes africanos optan conscientemente por no abandonar el continente. Además, la visión europea no reconoce el impacto duradero de la colonización en el paisaje socioeconómico de África, que fomenta las desigualdades estructurales y perpetúa la percepción de escasez de recursos.

Al atravesar este intrincado terreno, las organizaciones internacionales tienen que tomar decisiones difíciles. Los enfoques políticos y las prioridades de financiación predominantes para abordar los retos migratorios percibidos exigen una reevaluación.

Los medios de comunicación, de gran influencia, no están exentos de escrutinio, ya que el discurso migratorio sucumbe a menudo a la histeria colectiva alimentada por el sensacionalismo y las agendas políticas populistas que se extienden por toda Europa.

Alineado con la perspectiva de Khanna, este libro sostiene que el movimiento humano sin restricciones a través de las fronteras es una piedra angular de la dinámica social, ofreciendo ventajas económicas a las naciones (Khanna, 2022). Sin embargo, las estrictas políticas de inmigración diseñadas para reprimir a los migrantes aplicadas en Europa en los últimos años y en Estados Unidos durante la administración Trump contradicen claramente este ideal.

Al mismo tiempo, en el extremo opuesto de la escala, muchos Estados miembros de la UE están estableciendo plataformas individuales de búsqueda de empleo para atraer a ciudadanos de fuera de la UE con escasas cualificaciones, lo que puede contribuir a una fuga de cerebros de profesionales cualificados de África. Este énfasis en la migración cualificada tendrá casi con toda seguridad un impacto negativo en África, ya que restringe la circulación de personas no cualificadas y contribuye a la pérdida de talento local. La eficiencia de los sistemas de migración laboral y las vías legales varían entre los Estados miembros, con margen de mejora en procesos como la adquisición de visados, los permisos de trabajo y el reconocimiento de competencias. La colaboración entre los ministerios del Interior y las autoridades del mercado laboral será esencial para desarrollar en el futuro unas estrategias de migración laboral más eficaces.

Afrontar los retos migratorios exige una respuesta polifacética y holística que equilibre la gestión de crisis a corto plazo con soluciones a largo plazo que aborden las causas profundas de la migración y reconozcan la dinámica de poder inherente entre la UE y la UA. Sin embargo, en estos momentos esto no está ocurriendo. En particular, la proliferación de iniciativas de negociación por parte de la UE con países africanos concretos choca con el deseo expresado por la UA de un marco continental unificado sobre migración. Esta fragmentación debilita la agencia africana, socavando la postura cohesiva que la UA pretende cultivar. Por el

contrario, una estrategia global no sólo podría salvar vidas y combatir a las redes criminales, sino también generar oportunidades de empleo cruciales para los nuevos trabajadores que se incorporan cada año al mercado laboral africano.

En el intrincado entramado de narrativas sobre la migración, los debates europeos a menudo arrojan dudas sobre la capacidad de los Estados africanos para manejar la migración de forma eficaz, y esto se ve alimentado por las descripciones mediáticas de viajes desesperados a través del Mediterráneo. Pero, de hecho, el continente tiene valiosas soluciones que compartir con los Estados miembros de la UE, en particular el Mecanismo Nacional de Coordinación sobre Migraciones (NMC, por sus siglas en inglés) en el Este y el Cuerno de África (Okoth, 2023).

Los NCM son plataformas interinstitucionales, dirigidas por los gobiernos, que facilitan el diálogo y la formulación de políticas holísticas y fomentan una gobernanza de la migración coherente e integradora. El Marco de Política Migratoria de la UA proporciona directrices y mecanismos integrales como los MND de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD). Estos mecanismos se esfuerzan por integrar la migración en el desarrollo nacional a través de un enfoque de colaboración entre el gobierno y la sociedad, promoviendo la eficiencia, evitando la duplicación y optimizando los limitados recursos.

Por el contrario, los Estados miembros de la UE suelen compartimentar la migración dentro de los ministerios de Interior, formulando políticas principalmente desde un punto de vista de seguridad que percibe la migración como una amenaza. A pesar de las pruebas que demuestran la contribución positiva de los inmigrantes al desarrollo económico y social, la UE da más importancia a la externalización que a las vías regulares de migración. Además, la externalización de la gestión de la migración ha demostrado ser ineficaz, ya que en el verano de 2023 se registró una afluencia récord de migrantes a Italia (Okoth, 2023).

Los Estados miembros de la IGAD, especialmente Kenia, Uganda, Etiopía y Yibuti, ofrecen un modelo digno de emular. Sus avances en la aplicación de los mecanismos nacionales de migración constituyen un modelo para que los países de la UE renueven sus

planteamientos migratorios.

El capítulo 8 centra su atención en la importancia del comercio en la relación actual y futura entre Europa y África. En la era pos-Cotonú, las negociaciones entre la UE y los países EACP han puesto de manifiesto una dinámica comercial desigual que, a menos que se aborde, podría socavar el futuro de la colaboración económica entre África y Europa.

El comercio preferencial, aparentemente presentado como una concesión de África a Europa, subraya un sutil juego de poder. El compromiso deliberado de la UE con las seis regiones EACP, en lugar de tratarlas como un bloque unificado, refleja una estrategia de "divide y vencerás". Esta fragmentación deliberada no sólo ha sembrado la discordia en África, el Caribe y el Pacífico, sino que también ha impedido avanzar hacia una integración económica más profunda.

Además, las tácticas de negociación empleadas por la UE se hacen eco de una agenda mercantilista, a menudo a expensas de las necesidades de desarrollo de los países EACP. El objetivo principal es dominar los mercados EACP y garantizar un acceso preferente a los productores de la UE. Las profundas asimetrías van más allá del ámbito económico, ya que la UE se beneficia de sus sólidas estructuras institucionales, su burocracia bien dotada de recursos y sus negociadores cualificados, lo que le otorga una notable ventaja sobre muchos países africanos con recursos limitados.

La AfCFTA inyecta un potencial transformador a la relación. La negociación colectiva bajo el paraguas de la AfCFTA aumentará el poder de negociación de África en las deliberaciones sobre comercio mundial, proporcionando una voz unificada acorde con su influencia económica colectiva. Esto tiene prioridad sobre los esfuerzos nacionales.

Para salvaguardar la integridad de la AfCFTA y mitigar el riesgo de una posible explotación, la UA debe adoptar una estrategia que recuerde al AAE de África Occidental. Esta alineación estratégica garantizaría que la UE no reciba un trato preferente a menos que se extiendan beneficios recíprocos a todos los Estados miembros del EACP.

De cara al futuro, es vital que África preserve el acceso al mercado de la UE y, al mismo tiempo, busque vías para un compromiso más profundo. Esto implica abordar los retos del desarrollo y abogar por un trato equitativo en el comercio. Un diálogo centrado con la UE sobre requisitos y normas estrictas, en particular para los productos agrícolas, se perfila como una obligación estratégica. Las normas vigentes y las subvenciones de la UE a sus agricultores suponen importantes impedimentos para las exportaciones agrícolas y agroindustriales africanas.

El futuro nos llama

La UA se encuentra en una encrucijada. Ahora tiene la oportunidad de redefinir sus relaciones comerciales. Al dar prioridad a los intereses africanos, alinearse con los objetivos continentales y alejarse de compromisos ambiguos, la UA puede garantizar que el comercio se convierta en un catalizador del crecimiento y la prosperidad, tanto para sí misma como para la UE.

Esto también tiene sentido como escudo contra nuevas formas de proteccionismo basadas en consideraciones climáticas. Por ejemplo, la aplicación del Mecanismo de Ajuste de las Emisiones de Carbono en la Frontera (CBAM, por sus siglas en inglés) exige una cuidadosa consideración de sus implicaciones para África, en particular sus posibles efectos negativos sobre las exportaciones industriales. La transición hacia una economía con menos emisiones de carbono, aunque prometedora, no debe suponer una carga injusta para las naciones africanas. Un orden mundial más inclusivo es esencial para garantizar que África participe activamente en las oportunidades de industrialización verde y se beneficie de ellas. A medida que la CBAM vaya entrando en vigor, será crucial disponer de directrices claras sobre sus objetivos específicos y sus posibles contrapartidas para navegar por su impacto en el panorama económico africano.

La creciente influencia mundial de África, ejemplificada por logros como la pertenencia al G20, es señal de un continente dispuesto a hacerse valer. Las relaciones UE-África siguen planteando retos, pero la trayectoria a seguir pasa por redefinir el compromiso. El giro de la UE hacia las alianzas y las iniciativas como la AfCFTA ofrecen oportunidades de crecimiento mutuo.

De cara al futuro, surge un llamamiento a la acción: abandonar los compromisos poco realistas y abrazar objetivos pragmáticos. El panorama mundial invita a un nuevo capítulo marcado por la cooperación, el respeto mutuo y el progreso compartido. En este contexto dinámico, el futuro augura una asociación renovada y

equitativa entre África y Europa.

Bibliografía

Barrett, S.

(2007): Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods, Oxford, Oxford University Press.

Handy, P.

y

Djilo, F.

(2021): “The African Union Peace and Security Dilemma”, Institute for Security Studies (ISS), https://n9.cl/dqihq.

Khanna, P.

(2021): How Mass Migration Will Reshape the World – And What It Means for You, Londres, Orion.

Lopes, C.

y

Theisohn, T.

(2003): Ownership, Leadership and Transformation. Can We Do Better for Capacity Development?, Earthscan.

Okoth, F.

(2023): “What the EU Can Learn from Africa”, IPS, https://n9.cl/bdnqb.

Anexos

Anexo A

Informe del Alto Representante de la UA

para las Alianzas con Europa

a los Estados miembros (mayo de 2019)

Relaciones entre la Unión Africana y la Unión Europea. Cómo desarrollar la agencia y la coherencia africanas. Cuestiones clave y orientaciones para las negociaciones

Acrónimos

AAE Acuerdo de Asociación Económica

AfCFTA Acuerdo Continental Africano de Libre Comercio

AOD Ayuda Oficial al Desarrollo

APSA Arquitectura Africana de Paz y Seguridad

EACP Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico

ONU Organización de las Naciones Unidas

OUA Organización de la Unidad Africana

UA Unión Africana

UE Unión Europea

Resumen ejecutivo

Desde el lanzamiento de la asociación África-UE en su formato actual en 2000, los cimientos sobre los que se construyó la relación entre ambos continentes se han visto alterados por nuevas dinámicas, tanto internacionales como endógenas a los dos continentes. Para los países africanos, en particular, es importante señalar varios acontecimientos. En el plano comercial, el continente registra un déficit comercial sistemático desde 2013, lo que plantea la cuestión del valor de los acuerdos comerciales actuales sin diversificación. El lugar de la UE como mayor proveedor de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ya no es indiscutible, ya que su cuota (Estados miembros e instituciones de la UE juntos) entre el grupo de donantes de la OCDE ha disminuido en los últimos años, en gran parte debido al aumento de la AOD de otros donantes.

La dinámica interna de África también ha provocado que el papel de la UE haya ido cambiando a lo largo de los años. Aunque la UE sigue siendo relevante, las expectativas sobre su papel han cambiado. Esto se debe a la creación de procesos y actores regionales, por ejemplo, en el contexto de la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad (APSA) de la UA, que han surgido como actores principales sobre el terreno.

Al mismo tiempo, las necesidades de África hoy ya no son las que eran. Las alianzas deben adaptarse como corresponde. Las alianzas y las inversiones internacionales deberían, por ejemplo, ser aprovechadas para apoyar las políticas dirigidas por los países en ámbitos como la creación de empleo para los jóvenes, la industrialización y la movilidad.

Por lo tanto, es obligatorio revisar las alianzas, también con la UE. En la actualidad, África y Europa se encuentran en una encrucijada, ya que están a punto de expirar varios marcos de asociación importantes que rigen su relación. Se trata de una oportunidad para hacer mella en los marcos de asociación que probablemente estructurarán las relaciones entre los continentes durante los próximos 20 años.

Un enfoque bifronte de las negociaciones

La Asamblea de la UA ha acordado un doble enfoque para negociar las relaciones con la UE después de 2020. A través del Acuerdo de Cotonú revisado, el marco EACP seguirá rigiendo las relaciones entre los países africanos miembros del Grupo EACP y la UE. Estas relaciones, en gran medida bilaterales y centradas en los desembolsos de ayuda, se complementan con una segunda vía: un marco UA-UE de continente a continente. Este marco reúne a todos los miembros de la UA y se basa en la Estrategia Conjunta África-UE y en la Declaración de la Cumbre UA-UE celebrada en Abiyán en noviembre de 2017. Se centra principalmente en garantizar compromisos clave en áreas estratégicas que afectan al continente de forma colectiva, al tiempo que salvaguarda la agenda de integración regional en áreas críticas como el comercio, la migración y la paz y la seguridad. Los dos marcos serán complementarios en su contenido, y las negociaciones coordinadas garantizarán que los países africanos no se vean expuestos a medidas incompatibles.

Es importante recordar que la UA y la UE han firmado varios acuerdos en materia de comercio, paz y seguridad, y migración y movilidad desde 2001. Con la excepción de la paz y la seguridad, los resultados no han estado a la altura de las expectativas. Los enfoques adoptados no han contribuido a crear un espíritu de asociación basado en la cooperación y el beneficio mutuo como deseaban los líderes de los dos continentes en 2017 cuando hablaron de un “espíritu de propiedad compartida, responsabilidad, reciprocidad, respeto y rendición de cuentas y transparencia mutuas”.

Al iniciarse las negociaciones, es importante señalar que existen tanto riesgos como oportunidades para el continente, sobre todo en lo que respecta a las cuestiones críticas del comercio, la paz y la seguridad, y la migración y la movilidad. África debe negociar con una voz unificada y alineada con una visión compartida de un

continente integrado. Los puntos que se exponen a continuación constituyen los parámetros clave de negociación para ayudar a hacer realidad esta visión compartida.

Relaciones comerciales

En conjunto, las economías africanas son el socio comercial más importante de la UE después de Estados Unidos y China. El continente es también uno de los principales destinos de las inversiones directas de la UE. Sin embargo, África sigue dependiendo de las exportaciones de productos básicos y ha tenido dificultades para integrarse con éxito en las cadenas de valor mundiales y desarrollar industrias de valor añadido.

África debe negociar un acuerdo comercial de continente a continente basado en marcos acordados, en particular el Acuerdo Continental Africano de Libre Comercio (AfCFTA), cuya entrada en vigor está confirmada para 2019. La AfCFTA proporciona un mecanismo para aprovechar las economías de escala que ofrece un mercado de más de mil millones de personas y ofrecer a los inversores una actividad económica intraafricana sin fisuras. Un nuevo acuerdo comercial también debe ir más allá del comercio de bienes para abarcar los servicios y otros ámbitos relacionados con el comercio. Debe hacer hincapié en los intereses y prioridades de África, lo que incluye posibilitar un programa de industrialización y transformación.

Paz y seguridad

Tanto los líderes africanos como la UE cuestionan cada vez más el planteamientode la paz y la seguridad. En respuesta a las preocupaciones internas, la UE se está centrando en tomar medidas para contener los conflictos en los países del norte de África. Sin

embargo, África quiere centrarse más en la prevención de conflictos a través de actividades de mediación y reconstrucción posconflicto. El probable cambio del mecanismo de financiación del Fondo de Apoyo a la Paz para África a un nuevo Fondo de Apoyo a la Paz para Europa exacerbará estas tensiones. África también se centra en reforzar su asociación con las Naciones Unidas (ONU) para abordar las necesidades de desarrollo de la capacidad institucional y aumentar el apoyo financiero previsible.

Un nuevo acuerdo debe reconocer el papel primordial de facto de la UA en la gestión de la paz y la seguridad en el continente. La Arquitectura Africana de Paz y Seguridad (APSA) debe reafirmarse como el principal mecanismo para las operaciones de paz y seguridad en el continente. Los socios internacionales deben garantizar la financiación continua de estas operaciones, así como la creación de capacidades y la prevención de conflictos. La financiación debe dirigirse a través del Fondo Africano para la Paz, que se sitúa como mecanismo financiero central.

Migración y movilidad

África y la UE han celebrado varios acuerdos desde 2006 con el objetivo de desarrollar una relación basada en intereses compartidos. Con el tiempo, la atención se ha centrado más en la migración irregular que en el apoyo a la movilidad de los ciudadanos africanos. La movilidad es una cuestión crucial para África debido a las importantes contribuciones financieras que realizan los emigrantes a través de las remesas. Diversos planes y diálogos han decaído, y la UE sigue un enfoque regional centrado en la ruta migratoria del Cuerno de África. La financiación se desvía hacia esta zona prioritaria en detrimento de otros programas. Este enfoque ignora la realidad de que sólo el 6% de los africanos en Europa son solicitantes de asilo no tramitados y que se ha producido un descenso espectacular de la migración irregular a la UE.

Las negociaciones deben garantizar que cualquier acuerdo se ajuste

a la ambición de la Agenda 2063 de promover la libre circulación de los africanos dentro del continente. Es necesario un diálogo exhaustivo sobre cuestiones de migración y movilidad que incluya el establecimiento de normas y principios de gestión que se ajusten a la Posición Común Africana sobre Migración y Desarrollo. El establecimiento de mecanismos conjuntos para el seguimiento de la migración y los datos relacionados con ella beneficiaría la formulación de políticas para África y la UE.

Objetivo del documento

Los marcos de asociación existentes entre África y la UE están a punto de expirar. Entre ellos figuran el Plan de Acción de Abiyán (2018-2020) basado en la Estrategia Conjunta África-UE (2007), el segundo Programa Indicativo Plurianual del Programa Panafricano de la UE (2018-2020) y el Acuerdo de Cotonú jurídicamente vinculante (2000-2020) con el Grupo de Estados EACP y su instrumento de financiación.

La Comisión de la UA, a petición del Consejo Ejecutivo, ha presentado el futuro de la relación África-UE después de 2020 para su debate en el transcurso de varias reuniones.

La Asamblea de la Unión, en su 11ª sesión extraordinaria de noviembre de 2018, adoptó el documento Ext/Assembly/AU/ Dec.4(XI), que esboza un doble enfoque para un acuerdo de asociación revisado:

El marco EACP-UE seguirá rigiendo las negociaciones posteriores a Cotonú dentro del mandato acordado por las partes.

El marco UA-UE debería seguir rigiendo la asociación de continente a continente después de 2020. Esto se basará en la Estrategia Conjunta África-UE y en la Declaración de la Cumbre UA-UE celebrada en Abiyán en noviembre de 2017.

El informe subraya la necesidad de garantizar que África hable con una sola voz, que haya cohesión entre el acuerdo Pos-Cotonú y la Alianza Continente-Continente Pos-2020, y que las prioridades continentales se reflejen de forma coherente.

La Reunión Ministerial Conjunta UA-UE de 2019 confirmó la intención de "continuar la alianza de continente a continente UA-UE después de 2020, respaldada por compromisos de ambas partes e instrumentos y marcos adecuados". La Cumbre Ordinaria de la UA de febrero de 2019 pidió al presidente de la Comisión que trabajara con el Comité de Representantes Permanentes para concluir una alianza reforzada de continente a continente. Este acuerdo se debatirá en la segunda Reunión Ministerial UA-UE que se celebrará en África antes de finales de 2019 y en la Cumbre UA-UE de 2020.

El objetivo de este documento es ofrecer una visión general de las cuestiones clave para las negociaciones con la UE en el marco de la asociación entre continentes UA-UE.

Ámbito de aplicación

En su 11ª Sesión Extraordinaria, la Asamblea de la Unión definió el ámbito de la asociación entre continentes como la paz y la seguridad, el comercio, la migración y el clima.

Principios

Los principios que deben seguirse en las negociaciones son:

Promover la agenda de integración regional del continente africano.

Respetar el derecho soberano de los Estados miembros a celebrar acuerdos con socios internacionales, como el Acuerdo de Cotonú.

Garantizar la coherencia y la complementariedad entre el acuerdo de continente a continente y otros acuerdos internacionales suscritos por los Estados miembros de la UA.

Presentar un frente unido en las negociaciones a través de las distintas plataformas de asociación.

Un nuevo acuerdo debe ayudar a África a alcanzar su potencial de desarrollo económico y social. Debe permitir al continente aplicar sus propias soluciones en materia de movilidad y migración, paz y seguridad, y gobernanza. Debe posicionar a África como un actor más fuerte en la escena mundial y ayudar al continente a alcanzar los objetivos establecidos en la Agenda 2063.

INTRODUCCIÓN

Veinte años es un largo periodo en la vida de una sociedad. Diferentes factores le dan forma y la hacen madurar para acabar dando paso a su sucesora, una asociación adaptada a las nuevas realidades. Desde el lanzamiento de la asociación África-UE en su forma actual en 2000 —de continente a continente o a través de marcos como el Acuerdo de Cotonú—, los cimientos sobre los que se construyó la relación entre los dos continentes se han visto alterados significativamente por nuevas dinámicas, tanto internacionales como endógenas a los dos continentes.

Europa ha disfrutado durante décadas de la condición de socio privilegiado de África. Ha sido la principal fuente de ayuda al desarrollo y una fuente primordial de ingresos del comercio internacional. Sin embargo, aunque indudablemente sigue siendo un socio importante para el continente, en los últimos 20 años se ha

producido una erosión cada vez mayor del estatus excepcional de la UE, impulsada por las limitaciones internas de la UE y de la propia África, así como por el creciente interés de otros socios por África.

En el ámbito comercial, por ejemplo, África se ha beneficiado durante décadas de un superávit con la UE a pesar de su dependencia de los bienes procedentes de la UE. África es, de hecho, el tercer socio comercial más importante de la UE, por encima de otros socios estratégicos de la UE como Japón o Canadá. Sin embargo, al continente le ha costado cosechar los beneficios de una asociación tan privilegiada. De hecho, aunque las exportaciones de África han aumentado sustancialmente en comparación con 2001, el continente ha registrado un déficit comercial persistente con la UE desde 2013. Por tanto, la marea ha cambiado, impulsada en gran medida por la falta de diversidad en la estructura económica de varios países africanos, un factor que durante mucho tiempo se ha descuidado en favor de ambiciosos acuerdos comerciales.

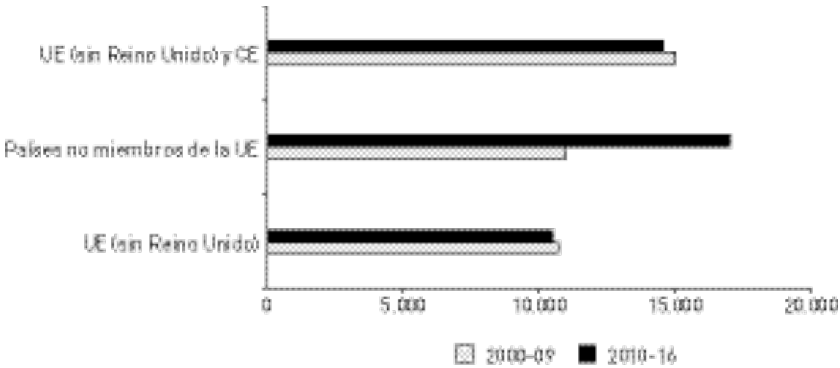
Del mismo modo, en el ámbito de la ayuda al desarrollo, tradicionalmente dominado por la UE, la cuota combinada de las instituciones de la UE y los Estados miembros de la UE disminuyó un 1,58% entre el periodo 2000-2009 y 2010-2016, mientras que la ayuda de otros miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, que era inicialmente menor, aumentó un 52% para eludir a la UE de manera significativa (véase el gráfico 5)[4].

Dentro de la propia África se han producido cambios que han reconfigurado la asociación por derecho propio. En 2000, la Unión Africana aún no había nacido. Las estructuras regionales, como la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad (APSA), eran meras ambiciones de futuro. Hoy son una realidad. La entrada en vigor anticipada de la Zona de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA), si se implementa adecuadamente, puede tener efectos catalizadores similares a los de la APSA en el transcurso de los próximos 20 años.

Gráfico 5

AOD a África de los donantes del CAD de la OCDE

en millones de dólares



Fuente: OECD Development Aid at a Glance, Statistics per Region, África (2018, https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/Africa-Development-Aid-at-a-Glance-2018.pdf).

Aunque puede decirse que la asociación ha cumplido su propósito durante décadas, las tendencias y evoluciones mencionadas exigen una reflexión estratégica sobre la futura dirección de la asociación. Las necesidades actuales de los países africanos son diferentes de las de ayer. Por lo tanto, es clave una asociación que no mire al pasado ni al presente, sino al futuro. En ámbitos importantes, la experiencia ha demostrado hasta ahora que los países africanos tendrán que replantearse su compromiso.

Los acuerdos comerciales por sí solos no son la panacea para una integración significativa en el sistema comercial mundial. África tendrá que prestar atención a los sectores productivos no sólo como base para el comercio, sino para crear empleo para su creciente población. Con estimaciones que señalan el objetivo de 12 millones de puestos de trabajo anuales para que los países africanos puedan absorber a los nuevos integrantes del mercado laboral en los próximos 20 años, la industrialización se convierte en un factor clave. Cualquier asociación internacional debe estar

estratégicamente alineada con estos objetivos. Del mismo modo, debemos ser conscientes de las presiones a las que se ven sometidos nuestros socios a nivel nacional, lo que podría configurar sus relaciones con África de una manera que no sirva a los intereses del continente a largo plazo. El diálogo sobre migración es un ejemplo de ello. El continente tendrá que reducir su vulnerabilidad a las crisis de financiación en ámbitos clave como la paz y la seguridad intensificando su compromiso con la arquitectura internacional de la paz, entre otros.

Las alianzas estratégicas son imprescindibles para el desarrollo de África. Los marcos de cooperación, como los que se están negociando actualmente, son vehículos importantes para poner en práctica esta visión. Por tanto, es fundamental revisar lo que han aportado y extraer lecciones de sus limitaciones.

20 AÑOS DE VIAJE HACIA UNA NUEVA ASOCIACIÓN UE-ÁFRICA

En abril de 2000, representantes de la Organización de la Unidad Africana y la UE se reunieron en El Cairo para debatir, por primera vez, un acuerdo de continente a continente que reforzara las áreas de cooperación y beneficiara a ambas partes. La Declaración de El Cairo se centró en la integración regional en África, la integración de África en la economía mundial, los derechos humanos y la gobernanza, la paz y la seguridad, y el desarrollo sostenible. La declaración señalaba que

para dar una nueva dimensión estratégica a la asociación global entre África y Europa para el siglo XXI, en un espíritu de igualdad, respeto, alianza y cooperación entre nuestras regiones, nos comprometemos con el objetivo básico de reforzar los vínculos ya existentes de entendimiento político, económico y cultural mediante la creación de un entorno y un marco eficaz para promover un diálogo constructivo sobre cuestiones económicas, políticas, sociales y de desarrollo.

La aplicación práctica de estas ambiciosas intenciones fue, sin embargo, todo un reto. Dar una nueva dimensión estratégica era una ambición que debía construirse sobre mecanismos preexistentes sin apenas cambios. Pero en aquel momento faltaban oportunidades. La Organización para la Unidad Africana (OUA) aún estaba en transición hacia la estructura de la actual UA y el bilateralismo era el mecanismo clave en aquel momento. Así pues, en junio de 2000 se firmó el Acuerdo de Cotonú entre la UE y la EACP, mientras que el Proceso de Barcelona seguía vigente para guiar las relaciones de la UE con los países del norte de África (figura 2).

Figura 2

Cronología de las relaciones y negociaciones UA-UE

En 2005 se creó la UA y la UE adoptó su Estrategia para África. Esta estrategia estableció un marco para los programas de desarrollo en

el continente y dirigió la financiación de la UE a través del Fondo Europeo de Desarrollo[5]. Sin embargo, se elaboró de forma unilateral, y a medida que los países africanos se fueron afirmando, la presión resultante de sus críticas a una estrategia unilateral desembocó posteriormente en el lanzamiento de la Estrategia Conjunta UE-África en Lisboa en 2007. La Declaración de Lisboa se centró en las prioridades identificadas conjuntamente y proporcionó una hoja de ruta para su aplicación, pero sin un marco de financiación coherente, su realización se ha visto obstaculizada.

La estructura institucional y política de gestión de la Asociación se desmanteló lentamente entre 2010 y 2014. En 2014, se estableció una nueva dotación de financiación panafricana de 845 millones de euros y la Cumbre UE-África de Bruselas propuso una nueva estructura de gestión de la asociación. Esta incluía la incorporación de reuniones de igual a igual entre la UE y las comisiones de la UA, reuniones entre el Consejo de Paz y Seguridad y los comités políticos y de seguridad, y cumbres entre jefes de Estado de la UE y de África para fomentar el diálogo. Aunque esta asociación era políticamente aceptable, el mecanismo de aplicación seguía una lógica de programación que excluía las consultas sistemáticas y estructuradas con los actores africanos para obtener resultados concretos y mutuamente beneficiosos. Además, a medida que el discurso migratorio se iba apoderando de distintos aspectos de la asociación, la falta de consultas estructurales basadas en un acuerdo debilitaba aún más el potencial de la asociación para obtener resultados beneficiosos para todos.

La Estrategia Conjunta UE-África se reafirmó como el marco de asociación deseado en Abiyán en 2017. Los dirigentes abogaron por un “cambio de paradigma hacia una asociación aún más sólida y mutuamente beneficiosa en un espíritu de propiedad compartida, responsabilidad, reciprocidad, respeto y mutua rendición de cuentas y transparencia”.

Sin embargo, la asociación sigue afrontando retos. La ausencia de un instrumento de asociación que incluya una financiación significativa dedicada a la asociación hasta el momento y el enfoque fragmentado adoptado por la UE han dado lugar a un enfoque selectivo, según el cual la asociación, al menos tal y como está

articulada sobre el papel, ofrece la conveniencia de un enfoque global de las relaciones entre África y Europa, pero la flexibilidad (a favor de la UE) y la limitada rendición de cuentas limitan la capacidad de los países e instituciones africanos para aprovechar plenamente los beneficios de la asociación.

Las negociaciones en curso sobre el marco entre continentes y un pilar africano en el marco del Acuerdo de Asociación de Cotonú brindan al continente la oportunidad de subsanar algunas de estas deficiencias y garantizar marcos que le sirvan en la medida de lo posible. También hay que recordar que estas negociaciones no tienen lugar en el vacío. Las negociaciones en curso de la UE para su Marco Financiero Plurianual y sus instrumentos jurídicos a partir de 2021 son importantes indicadores de la futura orientación del compromiso de la UE con África. Cabe destacar que, hasta la fecha, todavía no hay seguridad sobre el futuro del Fondo Europeo de Desarrollo (FED); que la financiación para África se ha integrado en un Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI) de 89.200 millones de euros, y que el África subsahariana y los países vecinos reciben casi una parte similar de la financiación (frente al 1% para América y el Caribe y el 2% para Asia y el Pacífico).

UN INSTRUMENTO DE FUTURO

Tal y como acordaron los jefes de Estado y de Gobierno, el marco de continente a continente centrado en áreas prioritarias regionales críticas sigue siendo un componente importante de las futuras relaciones con la UE. La UA dispone de varios instrumentos en torno a los cuales podría estructurarse la asociación para garantizar un enfoque unificado e integrado de la misma (figura 3).

Las lecciones de los últimos 20 años indican que África deberá centrar su atención en los siguientes aspectos a la hora de negociar el marco entre continentes:

Una estructura de gobernanza clara que refleje el espíritu de la asociación.

Un mecanismo de financiación que se ajuste a las ambiciones de la asociación y a las respectivas de la estructura de gobernanza.

Coordinación y complementariedad con otros marcos en los que participen países africanos.

Es igualmente importante centrar la asociación en áreas clave en las que la UA tenga un valor añadido. Con este espíritu, los jefes de Estado y de Gobierno acordaron que la asociación de continente a continente debería centrarse en áreas específicas.

Figura 3

De enfoques fragmentados a un enfoque integrado y unificado

ÁREAS CLAVE PARA ÁFRICA

En la preparación de las negociaciones para garantizar el acuerdo de continente a continente, es importante explorar las oportunidades y los riesgos para los países africanos a la hora de comprometerse con la UE en materia de comercio, migración, paz y seguridad. La sección siguiente aborda estas cuestiones y ofrece orientación sobre las principales orientaciones de negociación.

Relaciones comerciales

Antecedentes

El comercio entre las economías africanas y entre el continente y el mundo sigue siendo débil a pesar de las promesas de acuerdos comerciales hechas por la UE y otros socios comerciales. Se calcula que la participación de África en el comercio mundial es del 2,7% en 2017; la cuota del comercio intraafricano fue del 15%[6]. A excepción de algunas economías más diversificadas, la mayoría de los países africanos son exportadores netos de materias primas e importadores de productos manufacturados. Esto se debe en parte a la naturaleza histórica de los vínculos comerciales con los principales socios comerciales y a las estructuras industriales intrínsecamente débiles de la mayoría de los países africanos.

La UE sigue siendo el mayor socio comercial de África, aunque la parte del comercio con socios no europeos representa más de dos tercios del comercio total en valor. A su vez, las economías africanas representan casi el 3% del comercio exterior de la UE. Esto convierte a África en el tercer socio comercial más importante de la UE, tras Estados Unidos y China, y la sitúa al mismo nivel que Suiza.

Las exportaciones e importaciones africanas han crecido desde 2001, pero el continente ha tenido un déficit comercial persistente con la UE desde 2013, con un total de 45.000 millones de dólares en 2016. El aumento global de las exportaciones africanas a la UE

de casi el 50% entre el primer periodo (2001-2009) y el segundo (2010-2017), de 115.000 a 172.000 millones de dólares, no supuso un cambio importante en la composición de las exportaciones africanas.

Los productos minerales representan el 58% de todas las exportaciones y generan unos 100.000 millones de dólares anuales. La maquinaria, los productos eléctricos, los alimentos y los textiles generan unos 9.000 millones de dólares al año.

Las importaciones procedentes de la UE aumentaron en las diez categorías, lo que supuso un incremento global de 97.000 a 172.000 millones de dólares. En términos reales, el aumento más significativo de las importaciones procedentes de la UE correspondió a los productos minerales. Sin embargo, en términos relativos, el crecimiento más significativo correspondió a la categoría de maquinaria y material eléctrico. Esta categoría creció un 40% hasta alcanzar un valor de 41.000 millones de dólares. En general, las importaciones se distribuyen más equitativamente entre las distintas categorías y tienden a estar dominadas por los productos transformados y manufacturados, seguidos de los productos minerales, el transporte y los productos químicos. Las tres últimas categorías representaron unos 20.000 millones de dólares.

A pesar del déficit comercial, el comercio de África con la UE no es insignificante en comparación con el comercio de la UE con otras partes del mundo. Dos de los 21 acuerdos de libre comercio que la UE negocia actualmente son con países africanos: Túnez y Marruecos. Desde 2017, la UE ha celebrado acuerdos con Armenia, Canadá, Japón, Singapur y Vietnam, y está negociando con otros cinco países. Estos acuerdos abarcan una serie de cuestiones como la reducción y eliminación de aranceles, la supresión de barreras no arancelarias, la apertura de las licitaciones públicas a las empresas extranjeras, normas sobre propiedad intelectual, empresas estatales e indicaciones geográficas, así como capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible.

Las economías africanas combinadas representan un socio comercial más importante que los países mencionados anteriormente. En conjunto, África representa un socio comercial más importante que

cualquiera de los países de la muestra anterior. En 2017, África representó 164.000 millones de dólares de las exportaciones y 152.000 millones de dólares de las importaciones de la UE. La UE también realizó su mayor saldo comercial positivo con las economías africanas (12.000 millones de dólares), seguida de Japón de esta muestra. El déficit comercial más importante de la UE fue con Vietnam en 2007, por valor de 39.000 millones de dólares. Combinadas, las economías africanas también representan un mercado más importante para el comercio y las inversiones que Canadá, Japón y Vietnam. Los últimos datos disponibles indican que Canadá lidera las existencias de inversión extranjera directa con un reparto casi equitativo: 296.000 millones de dólares de existencias de la UE están en Canadá, y 278.000 millones de dólares de existencias canadienses están en la UE.

Sin embargo, el volumen de las salidas de la UE a Canadá es el segundo después de las colocadas por la UE en África. Una diferencia clave es que los patrones comerciales entre los tres países y la UE presentan altos niveles de diversificación comercial, mientras que el comercio africano sigue dependiendo en gran medida de los productos básicos.

Los recientes acuerdos comerciales celebrados con Canadá, Japón y Vietnam sirven para ilustrar el planteamiento actual de la UE en materia de comercio exterior. Por ejemplo, su acuerdo con Canadá establece claramente el alcance de cláusulas importantes para garantizar que sean fáciles de interpretar. Todos los acuerdos prevén la creación de un órgano permanente de arbitraje de inversiones que se ocupe de los litigios entre inversores y Estados derivados de los acuerdos, frente al actual sistema ad hoc.

Contexto actual

La actual relación comercial entre Europa y África se rige por diversos regímenes comerciales. Entre ellos figuran:

Acuerdos de asociación con Argelia, Túnez, Egipto y Marruecos.

Un conjunto de acuerdos de asociación económica (AAE)[7] "provisionales" y fragmentados que abarcan el comercio de bienes. Han sido firmados por subconjuntos de comunidades económicas regionales o países africanos individuales (15 en total)[8].

Preferencias comerciales unilaterales libres de aranceles y cuotas ("Todo menos armas") para todos los países menos desarrollados (aplicables a 30 países)[9].

Un Sistema Generalizado de Preferencias para los países no menos desarrollados (Congo y Nigeria) y el trato de las Naciones Más Favorecidas (es decir, sin preferencias comerciales especiales) para Gabón y Libia.

Un tercio de los países africanos han firmado y ratificado acuerdos de asociación o AAE con la UE para garantizar el acceso de sus productos al mercado. Esto se consideró necesario, en su momento, para competir con las exportaciones asiáticas de menor coste, pero los acuerdos se hicieron en ausencia de marcos regionales y continentales sólidos.

Los AAE han tenido resultados desiguales. En algunos casos, restringen la capacidad de los países africanos para promulgar políticas de desarrollo adecuadas y pueden reducir los ingresos derivados tradicionalmente de los aranceles. Por ejemplo, la prohibición propuesta de los impuestos a la exportación obstaculiza la capacidad de añadir valor a las materias primas. Algunas disposiciones de los AAE niegan aspectos de los marcos políticos de la UA, como la Visión Minera Africana, la Estrategia Acelerada para el Desarrollo Industrial y la próxima Estrategia de Productos Básicos de la UA. Por lo tanto, no hay pruebas suficientes de que estos acuerdos hayan apoyado las perspectivas de desarrollo de África o integrado el continente en los mercados comerciales mundiales.

La AfCFTA añade más complejidad a este panorama comercial. Cincuenta y dos países habían firmado el acuerdo AfCFTA en marzo de 2019, y 22 países lo han ratificado hasta la fecha. Entrará en vigor en 2019. Debe aplicarse de forma secuencial con futuros acuerdos comerciales para garantizar que no se comprometan la

agenda de integración de África ni su atractivo como destino de inversión. África necesitará más inversión en tecnologías, cualificaciones y mecanismos financieros que le ayuden a alcanzar su objetivo de una revolución industrial basada en la agricultura y a mejorar su infraestructura de servicios en energía, transporte, finanzas y redes digitales.

Sin embargo, los incentivos a la inversión deben aplicarse con espíritu de asociación. La UE ha lanzado recientemente el Plan Europeo de Inversiones Exteriores (PEIE) con dos objetivos clave a la vista:

Abordar las causas profundas de la migración y

Movilizar y aprovechar las inversiones públicas y privadas sostenibles para impulsar las inversiones en África.

El fondo, dotado con 4.500 millones de euros, se basa en garantías y financiación combinada para movilizar unos 44.000 millones de euros en inversiones. Aunque los datos disponibles sobre el potencial de la financiación combinada para apalancar inversiones indican que, por término medio, por cada dólar invertido procedente de la financiación de la AOD, la financiación privada movilizada asciende a sólo 0,37 dólares en los países de renta baja, a 1,06 dólares en los países de renta media-baja y a sólo 0,65 dólares en los países de renta media-alta, lo que pone en duda las grandes promesas del PEI, éste puede ser, no obstante, un modelo útil para animar a algunos inversores europeos a entrar en el mercado africano. No obstante, su impacto dependerá del grado de implicación de los países africanos, un factor que dista mucho de estar garantizado en la actual estructura de gobernanza del Plan.

Futuro marco de continente a continente

La UE sigue siendo el principal socio comercial de África. La

información presentada parece indicar que un enfoque panafricano del comercio proporcionaría a los países africanos una voz única acorde con su peso económico acumulado. Un nuevo acuerdo con la UE basado en prioridades comunes de comercio e inversión situadas dentro de una agenda de desarrollo más amplia sería más propicio para integrar a las empresas africanas en las cadenas de valor mundiales, apoyar el crecimiento de las industrias de valor añadido y aumentar las exportaciones. Esto fomentaría un crecimiento económico más rápido y contribuiría a reducir la pobreza en el continente. Un acuerdo comercial megarregional también ayudaría a configurar las normas del comercio mundial, sobre todo entre regiones en distintas fases de desarrollo. Otra ventaja es la posible alineación del acuerdo comercial interno y los mecanismos externos de la AfCFTA, que podría convertirse en una unión aduanera. Permitirá economías de escala en un mercado de más de mil millones de personas, y una actividad económica intraafricana sin fisuras reforzará el atractivo del continente para los inversores exteriores. Un enfoque unificado también crea oportunidades para una mayor innovación y ambición en las negociaciones, incluso en los ámbitos de la inversión y la lucha contra los flujos financieros ilícitos.

El enfoque de la UA con respecto al comercio en un marco de trabajo de continente a continente tiene como objetivo:

Crear las condiciones para que África se reposicione progresivamente en la cadena de valor mundial y pase a producir y exportar productos de valor añadido.

Impulsar el programa de integración regional y continental como prioridad y base para el compromiso de terceros.

Permitir y facilitar un programa de industrialización y transformación.

Parámetros de negociación para el comercio

Un enfoque coherente y un calendario adecuado. África debe garantizar que un acuerdo entre continentes se base en marcos acordados en común. La mayoría de los países africanos (36 de 55) aún no se han comprometido a celebrar acuerdos de asociación con la UE. Los acuerdos existentes deben mantenerse para garantizar un acceso continuado, especialmente preferencial, a los mercados de la UE. No obstante, la UA insta a los Estados miembros que estén negociando con la UE u otros socios a que adapten sus acuerdos a la AfCFTA. Los acuerdos bilaterales existentes se mantendrán y deben respetarse, pero hay que centrarse en promover marcos como la AfCFTA, que favorece la integración regional.

Comprender las prioridades y ambiciones de África y reflexionar sobre ellas. Los acuerdos comerciales actuales se centran en el comercio de mercancías. Deben ser más ambiciosos, reflejar las realidades comerciales del siglo XXI e incluir los servicios y otros ámbitos relacionados con el comercio. Un nuevo acuerdo comercial debe hacer hincapié en los intereses y prioridades de África.

Paz y seguridad

Antecedentes

Con la creación de la APSA, África cuenta con un complejo conjunto de instituciones con las que formular respuestas regionales a los conflictos. Desde entonces, la UA, las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales han intervenido en un número creciente de crisis y conflictos violentos. Lo han hecho a través de diversos instrumentos de respuesta a las crisis, como la diplomacia, la mediación, las sanciones (como la congelación de activos, la prohibición de viajar o la suspensión de la condición de miembro de la UA) y las operaciones de apoyo a la paz.

La APSA es “propiedad” de África y está gestionada por ella, pero recibe una importante ayuda financiera de la UE a través del Fondo

de Apoyo a la Paz para África. Este Fondo, respaldado por la Estrategia Conjunta UE-África, se creó en 2003 para apoyar las respuestas continentales y subregionales a la paz y la seguridad. Tiene un enfoque continental panafricano y los beneficiarios elegibles se limitan a la UA y las organizaciones regionales pertinentes. No se extiende a los países del Caribe ni del Pacífico. Está estrechamente alineado con la APSA y la Estrategia Conjunta UE-África y utiliza la hoja de ruta que la acompaña como marco político general. El Fondo de Apoyo a la Paz para África es un componente esencial de la asociación UE-África en materia de paz y seguridad y contribuye a las operaciones de la APSA.

El Fondo Europeo de Desarrollo, que tiene su base jurídica en el actual Acuerdo de Cotonú, asignó 2.700 millones de euros al Fondo de Apoyo a la Paz para África entre 2004 y 2017. La mayor parte de esta financiación (el 91%) se destina a operaciones de apoyo a la paz; por ejemplo, se utilizó para cubrir las dietas de las tropas y para proporcionar apoyo en materia de equipamiento. Estas operaciones de paz han incluido una variedad de intervenciones diferentes, incluidas operaciones grandes y sólidas como AMISOM en Somalia, misiones de seguridad a menor escala como ECOMIB en Guinea-Bissau, y actividades a corto plazo que preparan el camino para las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU (como AFISMA en Mali o MISCA en la República Centroafricana). Otro 7,3% de la financiación contribuyó a desarrollar la capacidad de la UA y de las comunidades/mecanismos económicos regionales para apoyar la operatividad de la APSA, reforzar la planificación y llevar a cabo capacidades para operaciones de apoyo a la paz.

Esto incluye el apoyo al desarrollo de sistemas de alerta temprana, el pago de los salarios del personal de la Comisión de la UA y la adquisición de un Sistema de Mando, Control, Comunicación e Información[10]. Alrededor del 1,2% se ha reservado para un Mecanismo de Respuesta Temprana que permita dar respuestas rápidas y flexibles a crisis urgentes en toda África.

Contexto actual

Las instituciones de la UE están debatiendo la creación de un Fondo

Europeo para la Paz con un presupuesto de 10.500 millones de euros. Es probable que sustituya al actual Fondo de Paz para África a partir de 2021. La financiación provendría de un instrumento de financiación independiente al margen del presupuesto de la UE[11]. El nuevo Fondo dispondría de muchos más recursos financieros, pero ya no se limitaría a África y ampliaría el tipo de apoyo que ofrece para incluir, por ejemplo, apoyo bilateral directo. También supone un riesgo para la centralidad de la APSA como principal mecanismo de paz y seguridad de África. África necesita asegurarse de que los diálogos UE-UA sobre paz y seguridad se estructuren a través de un marco de cooperación directa.

La UE también participa en iniciativas africanas de paz y seguridad a través de su Política Común de Seguridad y Defensa, que se financia mediante la Política Exterior y de Seguridad Común y cuenta con el apoyo de los ejércitos de los Estados miembros de la UE. A través de este mecanismo, lleva a cabo tres de sus seis operaciones militares y cuatro de sus diez misiones civiles. Entre ellas figuran misiones de adiestramiento militar en Malí, Somalia y la República Centroafricana y misiones de capacitación policial en Níger y Malí. La UE también financia proyectos centrados en la respuesta a las crisis, la gestión de conflictos, la prevención y la consolidación de la paz en África a través de su instrumento de contribución a la Estabilidad y la Paz en África.

Estas iniciativas africanas han absorbido más de un tercio de los 912 millones de euros asignados a todos los proyectos de este instrumento[12].

Las funciones atribuidas formalmente a las estructuras EACP-UE en virtud del acuerdo actual ya se han regionalizado, y la legitimidad y relevancia de la UA en este ámbito son incuestionables. Los diálogos entre la UE y las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales son irregulares, a pesar del creciente papel de los organismos regionales en la respuesta a los retos de paz y seguridad.

Tanto África como la UE cuestionan cada vez más las modalidades y el enfoque de la paz y la seguridad. Es necesario revisar las estructuras de diálogo que sustentan la asociación, sobre todo porque la UE ha pasado a centrarse en los problemas de seguridad

para contener la migración. Al mismo tiempo, África quiere reforzar su atención a la prevención de conflictos, la mediación y la reconstrucción posconflicto. La probable reestructuración de los mecanismos de financiación también es un factor a tener en cuenta.

También es fundamental que África preste más atención a su asociación con la ONU. La UA ha adoptado diversas medidas para reforzar esta asociación, entre ellas un nuevo Marco Conjunto ONU-UA para la Mejora de la Asociación en materia de Paz y Seguridad. Este marco explora la necesidad de aumentar el apoyo financiero previsible y aborda las necesidades de desarrollo de la capacidad institucional. Las operaciones africanas de apoyo a la paz desempeñan un papel importante como complemento de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU en el continente, ya que pueden movilizarse rápidamente y tienen mandatos más sólidos que la ONU, incluidos los relacionados con la lucha antiterrorista.

Futura cooperación entre continentes

El Fondo Africano para la Paz tiene tres componentes: operaciones de apoyo a la paz, capacidad institucional y mediación y diplomacia preventiva. Es necesario un compromiso más estratégico con la UE para apoyar los esfuerzos de recaudación de fondos en curso y debatir con el Consejo de Seguridad de la ONU la posibilidad de que la UA se beneficie de las contribuciones de la ONU a las operaciones sancionadas por el Consejo de Seguridad pero dirigidas por la UA.

Aunque la UE y la UA han disfrutado de una asociación relativamente fructífera en el ámbito de la paz y la seguridad, será necesario adaptarla. Un nuevo acuerdo debería reflejar los últimos acontecimientos, como la puesta en marcha del Fondo Africano para la Paz a finales de 2018, y proporcionar un mayor apoyo político a las iniciativas de la UA. Los enfoques existentes deben complementarse con un mayor enfoque en la prevención de conflictos y la consolidación de la paz, así como en la evaluación de hasta qué punto las intervenciones son lo suficientemente sensibles al contexto del conflicto. Un futuro acuerdo debe proporcionar

orientación estratégica y apoyo para hacer frente a la naturaleza impredecible de las amenazas, la criminalidad y los conflictos. Para ello es necesario que los sistemas administrativos, de adquisiciones y de financiación sean capaces de responder con rapidez y a una escala adecuada.

Parámetros de negociación para la paz y la seguridad

Reafirmar la APSA como mecanismo principal de apoyo a la paz y la seguridad. El acuerdo de continente a continente debe reafirmar que el compromiso en África debe llevarse a cabo principalmente a través del marco de la APSA, respetando al mismo tiempo la prerrogativa de la UE de estructurar su mecanismo de financiación como considere oportuno.

Garantizar que los socios internacionales asuman la corresponsabilidad de la paz mundial. La seguridad es un bien global, y la UA no debe ser la única responsable de financiar el apoyo a las operaciones africanas de paz y seguridad. Es importante garantizar los recursos necesarios mediante un acuerdo que asegure el compromiso de los socios internacionales.

Aumentar la financiación directa a través del Fondo Africano para la Paz. El fondo será un mecanismo financiero central para garantizar la financiación de las áreas de interés de la APSA. Con la UE y la ONU como miembros clave del consejo y un mecanismo de rendición de cuentas, será importante canalizar las contribuciones de los socios internacionales a través del fondo.

Migración y movilidad

Antecedentes

Los debates centrados en cuestiones migratorias empezaron en serio

en 2006. La Declaración Conjunta África-UE sobre Migración y Desarrollo de 2006 (el Proceso de Rabat) estableció el objetivo de desarrollar un marco de cooperación global centrado en la migración entre África y Europa. La Estrategia Conjunta UE-África brindó la oportunidad de plasmar esta ambición en un marco de cooperación, esbozando la intención de cambiar la relación donante-receptor por otra basada en intereses identificados conjuntamente, mutuos y complementarios. En aquel momento, el diálogo se basaba en el hecho de que una cuarta parte de los emigrantes que llegaban a Europa procedían de África y el 94% de ellos eran residentes legales[13]. Esto tiene un impacto significativo en el desarrollo de África, ya que pierde capital humano y gana remesas. Los emigrantes africanos contribuyen significativamente a las economías africanas, especialmente a las de Europa y Norteamérica. El Banco Mundial estima que se espera que las remesas alcancen los 41.000 millones de dólares en 2019[14].

Sin embargo, el debate sobre las vías legales de migración se ha estancado desde 2010, y los diálogos en curso se centran principalmente en la migración irregular. La UE se mostró cada vez más reacia a centrarse en cuestiones de interés común. África y la UE acordaron una Asociación sobre Migración, Movilidad y Empleo y un Plan de Acción sobre Migración África-UE (2008-2010). Esto pronto se descartó en favor de un Diálogo sobre Migración y Movilidad (2014), que también se vino abajo. La UE se ha desinteresado por debatir la movilidad y, en 2014, adoptó un enfoque regional a través de la Iniciativa sobre la Ruta Migratoria UE-Cuerno de África (Proceso de Jartum). Esta iniciativa se centraba en la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de migrantes desde el Cuerno de África hacia Europa. Sólo diez Estados africanos participan en esta iniciativa: Yibuti, Egipto, Eritrea, Etiopía, Kenia, Libia, Somalia, Sudán del Sur, Túnez y Uganda.

En 2015, el Proceso de La Valeta trató de reorientar el debate hacia cuestiones de interés común. En la práctica, sin embargo, tanto la atención como la financiación se han desviado cada vez más hacia la detención del flujo de migrantes de África a Europa. Estos migrantes eran, de hecho, en su mayoría refugiados que huían de Siria. Un instrumento clave para el Proceso de Jartum fue el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África, que desvió fondos

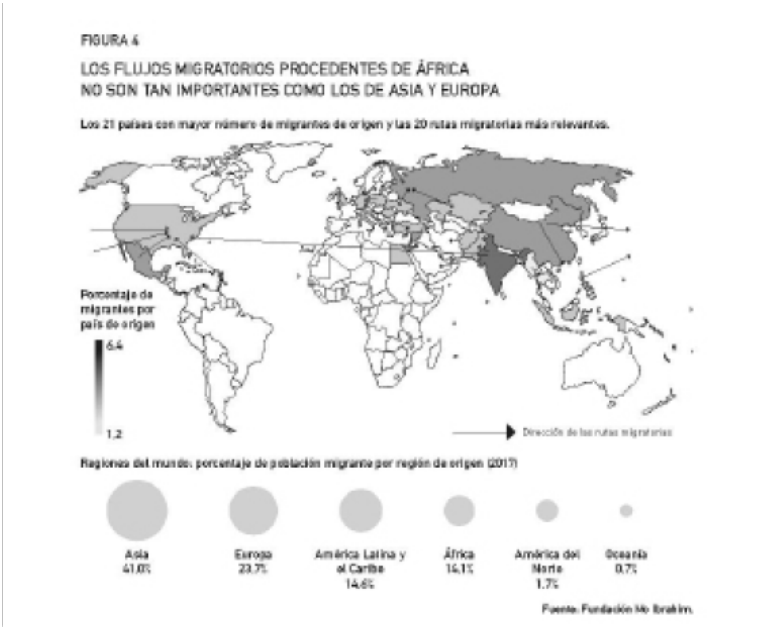
de los programas nacionales y regionales del Fondo Europeo de Desarrollo, el Instrumento Europeo de Vecindad y el Programa Panafricano[15]. Unos 3.500 millones de euros de los 3.900 prometidos se reasignaron a este fin. El Fondo ejecutó actividades en consonancia con el Marco de Asociación y Migración unilateral de la UE (2016) a través de pactos migratorios con Etiopía, Mali, Níger, Nigeria y Senegal. Así pues, los recursos se desviaron para apoyar los instrumentos preexistentes de la UE en materia de migración, que representan una dotación de 13.000 millones de euros y tienen por objeto apoyar la gestión de las fronteras y la migración de la UE. Los recursos del Fondo Fiduciario también se utilizaron para financiar las actividades del Grupo de Trabajo Tripartito UA-UE-ONU (2017). En su propuesta a los Estados miembros sobre los futuros instrumentos financieros de la UE, la Comisión Europea propone aumentar la financiación de la UE para las fronteras y la migración en la UE de los 13 000 millones de euros[16] actuales a 34 900 millones de euros, muy por encima de los 400 millones de euros para África[17].

África reconoce la importancia de seguir trabajando con la UE para hacer frente a los efectos negativos de la inmigración irregular, en particular la trata y el tráfico de seres humanos. Pero es fundamental que el diálogo sobre este asunto se reformule para reconocer la realidad de los patrones migratorios. La tendencia de Europa a centrarse en la migración ilegal y la repatriación de los solicitantes de asilo rechazados desdibuja la naturaleza de la migración de África a Europa.

Contexto actual

Sólo una cuarta parte de los inmigrantes africanos se encuentran en Europa; la mitad están en otros países africanos, y el resto se encuentra principalmente en Norteamérica y Asia[18]. De los que están en Europa, sólo el 6% son solicitantes de asilo no tramitados, y la gran mayoría ha obtenido la residencia legal. Ha aumentado el número de solicitudes de asilo de ciudadanos africanos que llegan a las costas del norte del Mediterráneo[19]. Sin embargo, esto se debe a que el asilo se solicita como primer paso para entrar en la UE. Los africanos no son la principal fuente de solicitudes de asilo. En 2017,

las tres nacionalidades principales fueron Siria, Irak y Afganistán. Los nacionales africanos —de Nigeria, Eritrea y Guinea— representaron el 29% de los solicitantes de las 10 principales nacionalidades de origen de los solicitantes de asilo (figura 4)[20].



Además, en los últimos años se ha producido un drástico descenso de la migración, sobre todo irregular, entre África y la UE (gráfico 6). El número de ;nacionales africanos interceptados por Frontex, la agencia de fronteras de la UE, disminuyó un 69% entre 2016 (183.458 personas) y 2018 (56.980 personas). El nivel actual de interceptaciones está en su nivel más bajo en cinco años. La migración de la UE a África, sin embargo, creció un 19% entre 2010 y 2015

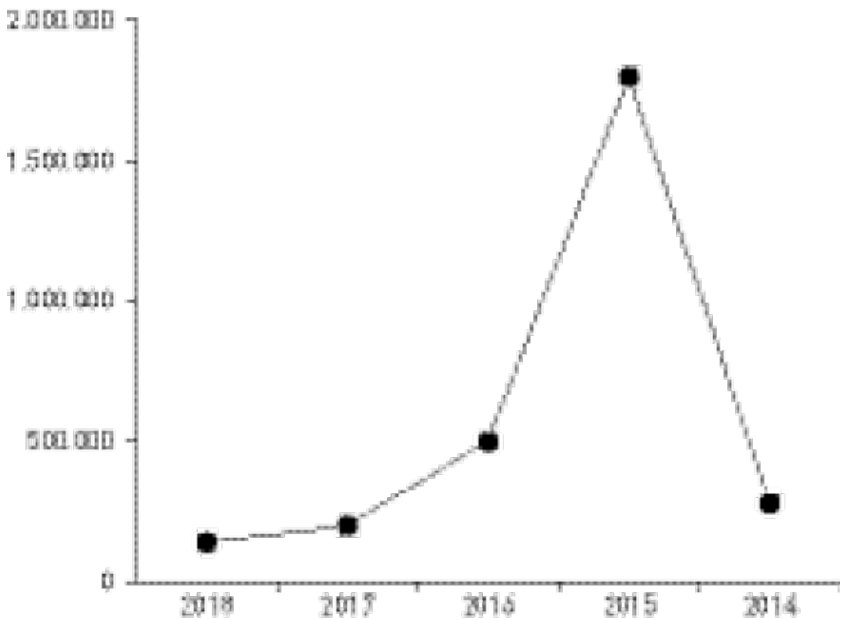
21
•

A pesar de esta importante mejora en la contención de la migración,

las rutas de migración legal se han restringido aún más. Los países africanos dominan sistemáticamente la lista de las tasas más altas de denegación de solicitudes de visado Schengen (tabla 3). El porcentaje de denegaciones ha crecido del 10% en 2015 al 23% en 2017. En 2017, ocho de los diez países con las tasas de denegación más elevadas eran africanos[22], con una tasa media de denegación del 37%, frente al 0,8% de Rusia y el 0,3% de China (tabla 4).

Gráfico 6

Cruce ilegal detectado procedente de África



Fuente: FRONTEX.

Además, la UE ha redoblado sus esfuerzos para celebrar acuerdos de readmisión con países africanos. Sin embargo, ya existen algunas garantías en los acuerdos vigentes. El artículo 13 del Acuerdo de Asociación de Cotonú establece la base jurídica para la readmisión

de los propios nacionales. También existen cláusulas en este sentido en los acuerdos de asociación con el norte de África. Sin embargo, los acuerdos de readmisión que actualmente busca la UE pretenden ir más allá, incorporando la obligación legal de los países de aceptar a nacionales de terceros países, lo que la UE considera necesario, sobre todo con los países de tránsito.

En enero de 2019, la UE solo tenía un acuerdo de este tipo con un país africano (Cabo Verde), que se firmó en octubre de 2013. También se celebró un acuerdo de facilitación de visados en 2012. Con Túnez y Marruecos, la UE inició negociaciones para celebrar acuerdos jurídicamente vinculantes de este tipo, mientras que con otros países africanos se han alcanzado acuerdos no vinculantes. Cabe señalar que el acuerdo confirió obligaciones jurídicas a Cabo Verde, pero no se tradujo en un aumento de la movilidad. La movilidad de los nacionales de Cabo Verde se ha restringido en lugar de liberalizarse, con un fuerte aumento de las tasas de denegación, que han pasado del 22,4% en 2014, año de entrada en vigor de los acuerdos, al 30% en 2017[23].

En junio de 2018, el Consejo de la UE pidió que se iniciaran negociaciones con países africanos para establecer las llamadas plataformas de desembarco. Tales acuerdos seguirían el modelo del celebrado entre la UE y Turquía en 2016. El acuerdo, por el que Turquía readmitiría a nacionales de terceros países que hubieran cruzado sus fronteras para llegar a la UE, estaba respaldado por una dotación financiera de 6.000 millones de euros, casi el doble de lo prometido a los países africanos. Más allá del incentivo financiero, el acuerdo con Turquía comprometía a la UE a "apoyar los planes y programas de reasentamiento existentes en los Estados miembros y en la UE". En diciembre de 2018, la UE solo había reasentado a 18.094 de los 3,6 millones de refugiados sirios en Turquía. Esta experiencia ilustra la dificultad de garantizar el cumplimiento del reasentamiento de la UE debido a las debilidades estructurales del sistema de asilo de la UE.

Tabla 3

Los 20 países con mayor ÍNDICE de rechazo (2017)

Países donde se encuentran los consulados	Visados uniformes solicitados	Visados uniformes no expedidos	Porcentaje de rechazo de visados uniformes
NIGERIA	83.647	43.901	52,48%
ERITREA	2.331	1.114	47,79%
GUINEA	13.432	5.837	43,46%
REPÚBLICA CENTROAFRICANA	4.295	1.848	43,03%
IRAQ	60.537	25.160	41,56%
SENEGAL	69.250	26.225	37,87%
COMOROS	4.292	1.559	36,32%
GHANA	31.806	11.505	36,17%
ARGELIA	779.152	279.740	35,90%
AFGANISTÁN	3.256	1.163	35,72%
SIRIA	389	138	35,48%
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO	[illegible]	[illegible]	34,85%
PAKISTÁN	80.807	27.909	34,54%
HAITÍ	8.032	2.689	33,48%
BUTÁN	3	1	33,33%
LIBIA	9.846	3.276	33,27%
YIBUTI	3.477	1.128	32,44%
BANGLADÉS	28.849	8.858	30,70%
PANAMÁ	5.385	1.653	30,70%
CABO VERDE	18.334	5.623	30,67%

Tabla 4

Muestra de países con bajo índice de rechazo

País donde se encuentran los Soldados Visitados	Visas entrantes	Total de pasajeros	Visitados	Porcentaje de dinero
FEDERACIÓN RUSA	3.885.899	3.826.151	52.770	0,0136
CHINA	2.533.905	2.447.041	83.635	0,033
TURQUÍA	971.710	903.644	63.122	0,065
INDIA	920.699	837.109	78.681	0,0855

Futura cooperación entre continentes

La migración sigue siendo un tema controvertido entre la UE y África. Las negociaciones deben brindar la oportunidad de entablar un diálogo holístico centrado tanto en las migraciones irregulares como en las regulares. Los principios que se exponen a continuación constituirían un marco adecuado:

Los compromisos en materia de migración deben ajustarse a la ambición de la Agenda 2063 de promover la libre circulación de los africanos dentro del continente.

África debe abogar ante sus socios estratégicos por abrir canales más regulares de movilidad y fomentar la cooperación internacional y la gobernanza de la migración.

Cualquier acuerdo sobre migración debe incorporar la dimensión del desarrollo, incluida la migración como fuente de financiación del desarrollo para África.

Las entradas de remesas en África ascendieron a 264.500 millones de dólares entre 2014 y 2017. Si se excluyen las entradas entre 2018 y 2020, esta cifra es diez veces superior a la financiación del Fondo Europeo de Desarrollo para el periodo 2014-2020 y es comparable a las entradas de remesas dentro de la propia UE. África debe encontrar la manera de optimizar las contribuciones de los migrantes y la diáspora a los países de origen, de acogida y receptores. Estas contribuciones incluyen las remesas a África y la diversificación de competencias y cultura a los países receptores.

Parámetros de negociación sobre migración y movilidad

Emprender un diálogo global sobre migración y movilidad. Este diálogo debería establecer las normas y principios para gestionar todos los aspectos de la migración. Estas normas deben ajustarse a la Posición Común Africana sobre Migración y Desarrollo y al Pacto Mundial para la Migración de la ONU.

Establecer mecanismos conjuntos de seguimiento de la migración y otros datos relevantes. Esto es esencial para la elaboración de políticas para África y la UE. La asociación UA-UE regiría estos mecanismos, pero se basaría en los procesos existentes de Jartum y Rabat. En la medida de lo posible, deberían colaborar con los mecanismos establecidos en el marco de alianzas estratégicas, como la asociación África-Árabe.

Garantizar una financiación compartida y específica. Esta debería utilizarse para financiar programas de capacitación y reintegración, entre otros.

El camino a seguir

África debe aprovechar la oportunidad que le brindan las negociaciones para un acuerdo posterior a 2020 para asegurarse de que crea un entorno propicio para hacer realidad su visión de la integración. Esto implica garantizar que el continente conserve su derecho a determinar las acciones para hacer realidad la paz y la seguridad en el continente para garantizar la movilidad de los ciudadanos africanos, en particular dada su importante contribución a través de las remesas, y hacer valer su derecho a establecer la agenda para el comercio en el marco de la Zona de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA).

Alcanzar tal objetivo requiere esfuerzos concertados y coordinación. El calendario de las negociaciones brinda la oportunidad de garantizar la sinergia entre los distintos procesos. A este respecto, se han tomado una serie de medidas para garantizar que el resultado tenga en cuenta las ambiciones expuestas:

Iniciar las negociaciones UA-UE tras la decisión de la Cumbre de la UA y la Reunión Ministerial conjunta UA-UE simultáneamente con las negociaciones sobre el Pilar África del acuerdo Pos-Cotonú.

Coordinar las negociaciones mediante la puesta a disposición de un equipo de expertos de la UA con el mandato de proporcionar apoyo técnico, garantizando la coherencia entre el marco y el respeto de los instrumentos regionales de la UA.

Implicar a los Estados miembros en las negociaciones UA-UE a través de sus expertos nacionales para desarrollar y perfeccionar el acuerdo entre continentes.

Involucrar a las estructuras de toma de decisiones de la UA, en particular la RPC, para concluir un proyecto de acuerdo que se presentará a la reunión ministerial conjunta UA-UE en otoño de 2019.

Lanzar el nuevo marco durante la Cumbre UA-UE de 2020.

El calendario es ambicioso pero factible. En cuanto a la oportunidad de remodelar la asociación, ahora es más importante que en los últimos 30 años. No hay que desaprovecharla.

Anexo B

Lista de iniciativas europeas para África 1972-2022

Iniciativas	Año	UE	África	⌂	▪	●	⊖	◊
Comité de Política Económica de la UE (CPE)	1972	x						x
Acuerdo de Cotonú	2000	x	x					
Acuerdos de Asociación Económica (AAE)	2002	x	x					x
Fondo de Apoyo a la Paz para África (FAP)	2004	x	x					x
Política Europea de Vecindad	2004	x						x
Unión por el Mediterráneo (UpM)	2008	x	x					x
Diálogo Euroafricano por la Migración y el Crecimiento (Proceso de Rabat)	2006	x	x					
I Plan África (español)	2006	x				x		
Asociación Estratégica con Sudáfrica	2007	x	x					
Estrategia Conjunta África-UE (JAES)	2007	x	x					
Fondo fiduciario UE-África para Infraestructuras (EU-AITF)	2007	x	x					x
Asociación África-UE en el Sector de la Energía (AEEP)	2007	x	x					
Asociación entre la UE y África en materia de infraestructura	2007	x	x					
II Plan África (español)	2009	x				x		
Diálogo Político de Alto Nivel UA-UE sobre Ciencia, Tecnología e Innovación	2010	x	x					
Comunicación Conjunta sobre la Estrategia UE-África	2010	x	x					x
Marco estratégico de la UE para el Cuerno de África	2011	x	x					x
Estrategia de la Unión Europea para la Seguridad y el Desarrollo en la región	2011	x	x					
Plan de Acción UE-África contra la Trata de Seres Humanos	2014	x	x					
Marco Estratégico de la UE para el Cuerno de África	2011	x	x					x
Proceso de Jartum (Iniciativa sobre la Ruta Migratoria UE-Cuerno de África)	2014	x	x					
Programa panafricano de la UE	2014	x	x					x
Plataforma de Inversión para África (AIP)	2016							
Plan de Acción Conjunto de La Valeta	2015	x	x					x
Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea (EUTF)	2015	x	x					x
Plan Marshall con África de Alemania	2017					x		
Grupo de Trabajo Conjunto UA-UE-ONU sobre migrantes en Libia	2017	x	x					
Iniciativa de Capacitación para África	2017							x
Plan Europeo de Inversiones Exteriores (Plan Juncker para África)	2017	x	x					
Grupo de Trabajo sobre la Economía Digital UA-UE (AU-EUDETF)	2017	x	x					
Alianza África-Europa para Inversiones y Empleos Sostenibles	2018	x	x					x
Memorándum de Entendimiento entre la UA y la UE sobre Paz, Seguridad y	2018	x	x					
Global Ireland: Estrategia de Irlanda para África hasta 2025	2018							
Declaración de Biarritz para una asociación entre el G7 y África	2019	x	x					
Primera estrategia de Hungría para África	2019					x		

Asociación a largo plazo sobre energías renovables (LEAP-RE)	2020		x
Primera estrategia de Malta para el crecimiento y la asociación con África	2020	x	
Propuesta de la UE para una nueva estrategia con África	2020		x
Primera estrategia de Estonia para África	2020	x	
Estrategia de Finlandia para África - Hacia una asociación política y económ	2020	x	
Plan Marshall para África: estrategia de “diplomacia orientada a valores” de I	2020	x	
Plan de reconstrucción del Global Gateway y de la UE para África	2020	x	
Creación de la Fundación EuroÁfrica	2021		x
Asociación Reconstruir un mundo mejor (B3W)	2021		x
Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Interna	2021	x	
Acuerdo de Samoa, Nuevo Acuerdo Europa-ACP	x		
NaturÁfrica			x
Acuerdos 2022 África ante la crisis alimentaria	2022		x
Plan de Acción de Género III (GAP III): Hacia un mundo con igualdad de gé	2016-2025		x
III Plan África (español)	2018-2025	x	
Asociación de los Países Europeos en Desarrollo para los Ensayos Clínicos	Creado en 2003, renovado en 2014		

□ Iniciativa conjunta con África ● Política de los Estados miembros de la U

Agradecimientos

Este libro debe su existencia a la riqueza de experiencias acumuladas durante mi mandato como alto representante de la Unión Africana para las Asociaciones con Europa. Extiendo mi más sincera gratitud a Moussa Faki Mahamat, presidente de la Comisión de la Unión Africana, por haber propuesto inicialmente este papel fundamental a los jefes de Estado africanos. Su apoyo unánime me mantuvo honesto y consciente.

Estoy en deuda con los colegas del Buró del Presidente de la Comisión de la UA con los que he trabajado: Al Ghassim Wane, Abdoulaye Diop, Nadine Al-Hakim y el embajador de la UA en Bruselas, Awad Sakine Ahmat. Mi especial agradecimiento a los comisarios de la UA, en particular a Smail Chergui, a la Comisión de la UA en su conjunto y al director general de AUDA-NEPAD, Ibrahim Mayaki, por su inquebrantable apoyo a lo largo de este viaje. También mi especial agradecimiento a mi equipo más cercano: Faten Aggad y Tshepelayi Kabata. Ambos han desempeñado un papel esencial: Faten Aggad contribuyó a las fases preliminares de preparación de este libro y desempeñó un papel vital en la recopilación de información crucial. He contado con el apoyo de consultores y colegas —George Mukundi Wachira, Treasure Maphanga, Jorge Borges, Safiou Radji, David Luke y Melaku Desta— a los que estoy muy agradecido. No podría haber desempeñado mi función sin los esfuerzos diplomáticos de los embajadores Xolisa Makaya, Osama Abdel Khalek, Hope Tumulunder, Fafre Camara y Sibusisiwe Mngomezulu, así como los ministros Robert Dussey y Louise Mushikiwabo y el secretario ejecutivo de la AfCFTA, Wamkele Mene.

Agradezco la inestimable ayuda de la Fundación Africana del Clima. Extiendo mi profundo agradecimiento a la fundación por asignar generosamente el tiempo de dos diligentes asistentes de investigación, Willard Mapulanga y Sefora Rangoanana. Mención especial merece Willard, que perseveró hasta el final en el reto de

gestionar notas, bibliografías, gráficos y otras aportaciones esenciales. Saliem Fakir, director general de la fundación, merece mi más sincero agradecimiento. He tenido el honor de recibir el apoyo de los distinguidos profesores Dani Rodrik, Ha-Joon Chang, Jayati Ghosh, Alex Vines, Ricardo Soares de Oliveira y Faizel Ismael, así como del editor para África del Financial Times, David Pilling. La talentosa Angèle Etoundi Essamba ha captado el mensaje clave del libro con su fotografía de portada Contraste, no podía ser mejor.

Quiero agradecer calurosamente el apoyo de todo el equipo de la Oxford Martin School de la Universidad de Oxford, que me proporcionó el espacio necesario para escribir el primer borrador del manuscrito. El profesor Ricardo Soares de Oliveira contribuyó amablemente a que ese apoyo se produjera. La atmósfera propicia facilitada por mis colegas de la Nelson Mandela School of Public Governance de la Universidad de Ciudad del Cabo fue decisiva para facilitar la elaboración de este libro. Su apoyo continuo y su espíritu de colaboración han sido inestimables.

Por último, expreso mi profunda gratitud a mi esposa, Maracimoni Lopes, cuyo apoyo inquebrantable ha sido la base de mi capacidad para realizar numerosas tareas con una sonrisa.

Este libro es un logro colectivo, y estoy profundamente agradecido a todos los que han participado en su realización.

NOTAS

1 1. [N. del T.]: la expresión rampant immappancy se compone de rampant (algo que se extiende sin control, desenfrenado) e immappancy (palabra poco común derivada del latín mappa (mapa) y que significa literalmente “falta de mapa” o, en sentido figurado, “desconocimiento geográfico”. Podríamos, pues, traducirlo como “ignorancia geográfica galopante”, pero no creemos que en esta traducción se mantenga la ironía, la crítica cultural y la sensación de desorientación tanto espacial como existencial que traslada el original en inglés.

2 2. [N. del T.]: según la RAE, el punzó es un color rojo muy vivo.

3 . Schmieg, 2020; Grumiller et al., 2018; Tröster y Janechová, 2021; Sommer y MacLeod, 2019; Luke, 2023.

4 . Estas cifras se basan en la definición oficial de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y no reflejan los datos sobre la ayuda recibida de países que no son miembros del CAD de la OCDE.

5 . Comisión de la Comunidad Europea. Estrategia de la UE para África: Hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo de África. COM (2005) 489 final. Bruselas, 12/10/2005. Pág. 36.

6 . EXIM: Africa Trade Report, 2018.

7 . Los acuerdos de asociación y los AAE son acuerdos recíprocos (aunque asimétricos) por los que la UE y los países africanos se comprometieron a proporcionar acceso libre o preferencial al mercado para los productos de sus socios. 33 países africanos pueden acogerse a las preferencias “Todo menos armas”. Sin embargo, tres (Comoras, Madagascar y Ruanda) comercian actualmente en el marco de los AAE.

8 . Países que actualmente aplican los AAE: cinco países de África Oriental y Meridional, tales como Comoras, Madagascar, Mauricio, Seychelles y Zimbabue; seis países de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo, tales como Botsuana, Namibia, Lesoto, Suazilandia, Sudáfrica y Mozambique; Camerún en África Central; Costa de Marfil y Ghana en África Occidental; y Kenia en África Oriental.

9 . 33 países africanos pueden acogerse a las preferencias “Todo menos armas”. Sin embargo, tres (Comoras, Madagascar y Ruanda) comercian actualmente en el marco de los AAE.

10 . Informe anual del Fondo para la Paz en África, 2017.

11 . La Comisión propone “presupuestar” el FED. Esto significa abandonar la práctica tradicional de contar con un FED como fondo independiente financiado por los Estados miembros, además del presupuesto ordinario de la UE. La presupuestación se ha intentado en el pasado sin éxito. La opción sigue siendo llegar a un acuerdo sobre un nuevo FED, que posiblemente incluya fondos para la paz y la seguridad en África.

12 . Comisión Europea, sin fecha.

13 . UN DESA. Conjunto de datos sobre migración del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2015.

14 . Banco Mundial.

15 . Comisión Europea, 2018.

16 . Íbid.

17 . Íbid.

18 . UN DESA. Datos sobre migración del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2015.

19 . Datos de seguimiento de la situación de ACNUR.

20 . EUROSTATS.

21 . UN DESA. Conjunto de datos sobre migración del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2010, 2015.

22 . Por orden: Nigeria, Eritrea, Guinea, República Centroafricana, Senegal, Comoras, Ghana y Argelia.

23 . UE. Información sobre visados Schengen. 2019.